ATA Nº 38, DE 30 DE SETEMBRO DE 2026
(Sessão Ordinária do Plenário)

Presidência: Ministro Walton Alencar Rodrigues, Ministro Augusto Nardes 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, Benjamin Zymler (participação telepresencial), Augusto Nardes, Jorge Oliveira (participação telepresencial), Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus (participação telepresencial) e Odair Cunha; dos Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira; e da Representante do Ministério Público, Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.

Ausente o Ministro Rodrigo Pacheco, com causa justificada.

HOMOLOGAÇÃO DE ATA

O Plenário homologou a Ata nº 37, referente à sessão realizada em 23 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:

Designação do Ministro Jorge Oliveira, relator da fiscalização sobre os impactos da reforma tributária nos contratos de obras públicas e na composição do BDI, também como relator dos processos que vierem a ser autuados pelo grupo de trabalho constituído para estudar os efeitos e impactos da reforma tributária nos contratos de desestatização e concessão. Aprovado.

Proposta para autorizar a prorrogação da cessão, pelo prazo de um ano a contar de 26/9/2026, da Auditora Federal de Controle Externo Camila Ribeiro Rocha Torres, para continuar exercendo o cargo em comissão de Secretária de Pesquisa Judiciária, Estatística e Ciência de Dados, nível CJ-3, no Tribunal Superior do Trabalho (TC-018.283/2025-0). Aprovada.

Destaque para a auditoria nas obras da BR-230/PB, escolhida pela população por meio do Portal do TCU, objeto do TC-008.440/2025-5, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, a ser apreciado na sessão de hoje. Registro, ainda, da realização, em 11 de novembro próximo, de sessão plenária dedicada exclusivamente à apreciação dos cinco temas escolhidos pela população brasileira.

Do Ministro Jhonatan de Jesus:

Comunicação de que o relatório consolidado do Fiscobras 2026 será submetido ao Plenário na Sessão Ordinária de 21 de outubro. Esta edição reveste-se de especial relevância histórica por marcar

os 30 anos de atuação sistemática do Tribunal de Contas da União na fiscalização de obras públicas. Solicitação para que, caso as fiscalizações de obras pendentes de julgamento já reúnam condições regimentais, sejam pautadas pelos respectivos relatores com prioridade nas próximas duas sessões.

ATO NORMATIVO APROVADO *AD REFERENDUM*

Homologação *ad referendum* da Resolução-TCU nº 393/2026, a qual adota, no âmbito do TCU, no que couber, as disposições relativas ao Contracheque Único Nacional e à Tabela Remuneratória Unificada (TRU) instituídos no âmbito do Poder Judiciário. Aprovada.

PROCESSOS EXCLUÍDOS DE PAUTA

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

- TC-014.557/2025-8, cujo relator é o Ministro Benjamin Zymler;

- TC-000.890/2025-1 e 032.830/2016-5, cujo relator é o Ministro Augusto Nardes;

- TC-008.710/2026-0, cujo relator é o Ministro Vital do Rêgo;

- TC-020.062/2026-5, cujo relator é o Ministro Jorge Oliveira;

- TC-005.948/2025-8, cujo relator é o Ministro Antonio Anastasia; e

- TC-005.222/2022-2, TC-007.358/2026-1 e TC-029.086/2019-1, cujo relator é o Ministro Odair Cunha.

PROCESSOS APRECIADOS POR RELAÇÃO

O Plenário aprovou, por relação, os Acórdãos de nºs 2680 a 2713.

PROCESSOS APRECIADOS DE FORMA UNITÁRIA

Por meio de apreciação unitária de processos, o Plenário proferiu os Acórdãos de nºs 2624 a 2679, incluídos no Anexo II desta Ata, juntamente com os relatórios e os votos em que se fundamentaram.

PROCESSOS TRANSFERIDOS DE PAUTA

Por deliberação do Colegiado, com base no §10 do artigo 112 do Regimento Interno, a apreciação do processo TC-018.218/2025-3, cujo relator é o Ministro Augusto Nardes, foi adiada para a sessão ordinária do Plenário de 7 de outubro 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 Rodrigo Pacheco, foi adiada para a sessão ordinária do Plenário de 7 de outubro de 2026. O adiamento ocorreu antes da realização da

sustentação oral que estava prevista. O processo está sob pedido de vista formulado em 10 de junho de 2026 pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues (Ata nº 22/2026-Plenário).

SUSTENTAÇÕES ORAIS

Na apreciação do processo TC-008.761/2020-5, cujo relator é o Ministro Walton Alencar Rodrigues, foram realizadas as sustentações orais requeridas pela Dra. Alice Silva Amidani, em nome de Arodi de Lima Gomes, e pelo Dr. Cassius Leandro Gomes de Oliveira, em nome de Aliny das Neves de Oliveira. O Dr. Thiago Guimaraes Pereira declinou da sustentação oral que havia requerido em nome de Joao Rufino de Sales. Acórdão nº 2669.

Na apreciação do processo TC-008.944/2021-0, cujo relator é o Ministro Walton Alencar Rodrigues, o Dr. Felipe Cezar Macedo Ramos não compareceu para realizar a sustentação oral que havia requerido em nome de Precisa - Comercialização de Medicamentos Ltda. A Dra. Danielle Santos Araújo declinou da sustentação oral que haviam requerido em nome de Matias Machado da Silva. Acórdão nº 2651.

Na apreciação do processo TC-012.809/2026-8, cujo relator é o Ministro Walton Alencar Rodrigues, o Dr. Jhonatas Mendes Silva realizou sustentação oral em nome de Vip Gestão e Logística S.A. Acórdão nº 2652.

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 7 de outubro de 2026.

Na apreciação do processo TC-008.865/2026-4, cujo relator é o Ministro Antonio Anastasia, o Dr. Reinaldo Belli de Souza Alves Costa realizou sustentação oral em nome da Agência Valiant Ltda. Após a realização da sustentação oral e registro do voto do relator (v. Anexo III desta Ata), a apreciação do processo foi adiada, ante pedido de vista formulado pelos Ministros Vital do Rêgo e Odair Cunha.

Na apreciação do processo TC-015.260/2023-2, cujo relator é o Ministro Jhonatan de Jesus, o Dr. André Luiz Pereira Borba Rocha realizou sustentação oral em nome de Flávio Ferreira dos Santos. Acórdão nº 2650.

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 Rodrigo Pacheco, não foi realizada, em vista da transferência do processo para a sessão ordinária do Plenário de 7 de outubro de 2026.

Na apreciação do processo TC-003.403/2026-2, cujo relator é o Ministro-Substituto Weder de Oliveira, os Drs. Henrique Perez Esteves e Leonardo Bernardes Guimaraes não compareceram para realizar a sustentação oral que haviam requerido em nome de Luiz Aristeu de Almeida. Acórdão nº 2653.

PEDIDOS DE VISTA

Com base no artigo 112 do Regimento Interno, foi adiada a apreciação do processo TC-017.603/2024-2, cujo relator é o Ministro Benjamin Zymler, ante pedido de vista formulado pelo

Ministro Jhonatan de Jesus. O processo foi automaticamente incluído na pauta da sessão ordinária do Plenário de 14 de outubro de 2026.

Com base no artigo 112 do Regimento Interno, foi adiada a apreciação do processo TC-008.865/2026-4, cujo relator é o Ministro Antonio Anastasia, ante pedido de vista formulado pelos Ministros Vital do Rêgo e Odair Cunha, pelo prazo de 60 dias. O adiamento ocorreu após a produção da sustentação oral que estava prevista e após registro do votou o relator (v. Anexo III desta Ata). O processo será automaticamente incluído na pauta da primeira sessão ordinária do Plenário realizada após o término do prazo de vista.

Com base no artigo 112 do Regimento Interno, foi adiada a apreciação do processo TC-006.581/2026-9, cujo relator é o Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, ante pedido de vista formulado pelo Ministro Jhonatan de Jesus. O processo foi automaticamente incluído na pauta da sessão ordinária do Plenário de 11 de novembro de 2026.

REABERTURA DE DISCUSSÃO

Nos termos do art. 112 do Regimento Interno, foi reaberta a discussão do processo TC-036.798/2019-3 (Ata nº 30/2026). O Tribunal aprovou, por unanimidade, o Acórdão nº 2649, sendo vencedora a proposta apresentada pelo relator, Ministro Jhonatan de Jesus.

ACÓRDÃOS APROVADOS

ACÓRDÃO Nº 2624/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.594/2026-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessado/Responsável: não há.
4. Unidade Jurisdicionada: Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro).
5. Relator: Presidente Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI).
8. Representação legal: Roberto Zilsch Lambauer (285807/OAB-SP), Leonardo Delsin (456789/OAB-SP), Natalia de Sousa da Silva (356798/OAB-SP) e Laura Nunes de Oliveira (489041/OAB-SP), representando Wide Labs Tecnologia da Informação Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, acerca de possíveis irregularidades no Chamamento Público 1.248/2025, promovido pelo Serpro, destinado à seleção de parceiro privado para exploração conjunta de oportunidade de negócio voltada à criação de plataforma nacional de Inteligência Artificial Soberana,

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

9.1. com fulcro no art. 276, § 1º, do Regimento Interno do TCU, referendar a medida cautelar adotada por meio do despacho contido na peça 50 destes autos, transcrito no relatório que precede este acórdão, bem como as medidas acessórias constantes no mencionado despacho;

9.2. encaminhar cópia desta deliberação ao Serpro e às empresas Wide Labs Tecnologia da Informação Ltda. e MeetKai Brasil S.A.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2624-38/26-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.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2625/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.844/2026-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Administrativo.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Unidade Jurisdicionada: não há.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo, Presidente.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Secretaria de Controle Externo de Infraestrutura (SecexInfra); e Secretaria de Controle Externo de Energia e Comunicações (SecexEnergia).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos, que tratam, nesta fase processual, da seleção preliminar das obras que devem compor o plano de fiscalização de obras de 2027 deste Tribunal (Fiscobras 2027),
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento no art. 3º da Resolução-TCU 280/2016, em:
9.1. autorizar a realização, no âmbito do Fiscobras 2027, das fiscalizações identificadas no Anexo I da instrução juntada à peça 2 destes autos; e
9.2. restituir os presentes autos à Secretaria-Geral de Controle Externo para demais providências.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2625-38/26-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.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2626/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.724/2024-4.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Monitoramento.
3. Interessados/Responsáveis: não há
4. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Salgueiro - PE.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação).

8. Representação legal: Julio Tiago de Carvalho Rodrigues (23610/OAB-PE), representando Prefeitura Municipal de Salgueiro - PE.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento das determinações contidas nos subitens 9.5.1 e 9.5.2 do Acórdão 53/2024-Plenário, proferido no TC 026.498/2020-0, que determinaram ao Município de Salgueiro/PE a recomposição, à conta bancária específica dos precatórios do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), do montante de R$ 5.654.840,97 e a realização de levantamento de eventuais pagamentos de rateios e abonos efetuados entre setembro e dezembro de 2020;

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 não cumpridas as determinações contidas nos subitens 9.5.1 e 9.5.2 do Acórdão 53/2024-Plenário;

9.2. ordenar a constituição de processo de tomada de contas especial com vistas à restituição de R$ 5.654.840,97, em valores históricos, pelo Município de Salgueiro/PE, decorrente do descumprimento do subitem 9.5.1 do Acórdão 53/2024-Plenário, e os pagamentos de rateios e abonos porventura efetuados entre setembro e dezembro de 2020, de que trata o subitem 9.5.2 da mesma deliberação;

9.3. ordenar à AudEducação que, previamente à citação, verifique a existência de pagamentos de rateios e abonos porventura efetuados entre setembro e dezembro de 2020, de que trata o subitem 9.5.2 do Acórdão 53/2024-Plenário, apurando o valor dessa parcela do débito;

9.4. ordenar à AudEducação que, ao realizar a citação do Município de Salgueiro/PE, faculte ao ente apresentar proposta de compromisso de recomposição programada da integralidade do débito, contendo:

9.4.1. reconhecimento inequívoco e irretratável da dívida, atualizada monetariamente;

9.4.2. declaração de ciência de que a aceitação da proposta acarreta a suspensão do curso da tomada de contas especial e do prazo prescricional, e de que o descumprimento de etapa relevante do cronograma faz cessar a suspensão;

9.4.3. plano de ação que indique:

9.4.3.1. os objetos em que serão aplicados os recursos restituídos, vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino;

9.4.3.2. as fontes dos recursos a serem empregados;

9.4.3.3. o cronograma de restituição, com metas intermediárias e prazos determinados; e

9.4.3.4. a obrigação de apresentação de prestações de contas parciais ao Tribunal;

9.5. encaminhar cópia deste Acórdão ao Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, para ciência e adoção das providências de sua competência; e

9.6. comunicar este Acórdão ao Município de Salgueiro/PE e ao seu atual Prefeito.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2626-38/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

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

ACÓRDÃO Nº 2627/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.440/2025-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessados: Congresso Nacional (vinculador); Construtora Centro Leste Engenharia Ltda (66.418.765/0001-54); Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (04.892.707/0001-00); LCM Construção e Comercio S.A. (19.758.842/0001-35); Prodec Consultoria para Decisão Sociedade Simples Ltda. (34.037.705/0001-03).
4. Órgãos/Entidades: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes; Superintendência de Administração do Meio Ambiente.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação).
8. Representação legal: Cristiano Nascimento e Figueiredo (101334/OAB-MG).

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria de conformidade, realizada no âmbito do Fiscobras 2025, com a finalidade de avaliar a regularidade da execução física e financeira da aplicação de recursos federais nas obras de adequação de capacidade e segurança da rodovia BR-230/PB (km 152,3 a 183,9), executadas por amparo do Contrato 938/2017;
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. dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a não atualização tempestiva dos índices de reajustamento em decorrência de alteração de soluções de engenharia no projeto, falha identificada na gestão do Contrato 938/2017, afronta a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos ajustes e acarreta risco de pagamentos indevidos;
9.2. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, à Comissão de Viação e Transportes da Câmara dos Deputados e à Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal, com fundamento no art. 31, inciso VI, da Resolução TCU 280/2016, para conhecimento e acompanhamento no âmbito de suas competências, que as obras de adequação de capacidade e segurança da BR-230/PB, no segmento compreendido entre o km 152,3 e o km 183,9:
9.2.1. apresentam, após aproximadamente nove anos de execução contratual, avanço físico de cerca de 32%, remanescendo saldo contratual superior a R$ 300 milhões;
9.2.2. contam, para o exercício de 2026, com previsão orçamentária de aproximadamente R$ 12 milhões, montante inferior ao saldo necessário à execução do empreendimento;
9.2.3. permanecem com o Segmento 3 impedido de avançar em razão de pendências relacionadas ao licenciamento ambiental, ante reiterados atrasos na obtenção da licença de instalação junto à Superintendência de Administração do Meio Ambiente da Paraíba (Sudema); e
9.2.4. são executadas por meio do Contrato 938/2017, cuja vigência se encerra em 31/8/2026;
9.2.5. apresentam risco relevante de desaceleração ou descontinuidade das frentes de serviço e de postergação da conclusão do empreendimento, caso não sejam tempestivamente equacionadas as questões orçamentárias, ambientais e contratuais necessárias à continuidade das obras;
9.3. encaminhar cópia desta deliberação à Presidência do Congresso Nacional; à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional; à Comissão de Viação e Transportes da Câmara dos Deputados; à Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal; e ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes; e
9.4. arquivar o processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2627-38/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2628/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.614/2026-2.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de declaração (Representação).
3. Interessados/Responsáveis/Embargantes:
3.1. Embargante: Otima Empreendimentos e Construcoes Ltda (04.067.378/0001-63).
4. Órgão/Entidade: Federação das Industrias do Estado de Minas Gerais.
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 Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Marcel Diniz Oliveira (46829/OAB-DF), representando Otima Empreendimentos e Construcoes Ltda.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos em face do Acórdão 1.774/2026-TCU-Plenário, por meio do qual o Tribunal não conheceu de representação;
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 nº 8.443/1992, em:
9.1. não conhecer dos embargos de declaração;
9.2. dar ciência desta deliberação ao embargante.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2628-38/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2629/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.731/2026-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (00.043.711/0001-43).

4. Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Lilianna Basilio de Paiva e Silva (13694/OAB-PI) e Eduardo Gabriel Machado da Silva (19992/OAB-PI).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada por Servi-San Manutenção e Conservação Predial Ltda., acerca de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 90001/2026, conduzido pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas;

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. referendar a medida cautelar adotada por meio do despacho à peça 43 destes autos, nos termos do art. 276, § 1º, do Regimento Interno do TCU; e

9.2. dar ciência desta deliberação ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas e à representante.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2629-38/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2630/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 022.786/2023-6.

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

3. Interessados/Responsáveis/Embargantes:

3.1. Responsáveis: Reginéia Aparecida Magalhães (921.654.351-53), Rosemary de Almeida Moura (666.908.031-04), João Vítor Rodrigues da Silva (022.773.271-58), Juares Silveira Samaniego (148.227.681-04), André Luiz Schuring (594.068.951-53), Adriana Imbriani (621.036.441-15), Stephany da Silva Costa (010.652.962-58), José Rubens Lacerda Paes de Barros (969.562.321-20), Helmut Flávio Preza Daltro (828.255.211-91), Roberto Carloni de Assis (544.519.061-72) e Giovani Marcos Bertol (890.869.021-20);

3.2. Embargantes: Helmut Flávio Preza Daltro (828.255.211-91); José Rubens Lacerda Paes de Barros (969.562.321-20); Roberto Carloni de Assis (544.519.061-72); Reginéia Aparecida Magalhães (921.654.351-53); Giovani Marcos Bertol (890.869.021-20) e Rosemary de Almeida Moura (666.908.031-04).

4. Entidade: Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de Mato Grosso.

5. Relator: Ministro Odair Cunha.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Aroldo Cedraz.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: William Khalil (OAB/MT 6.487-O), Robson Wesley Nascimento de Oliveira (OAB/MT 21.518-O) e outros, representando Juares Silveira Samaniego; Vinicius Ricardo da

Silva Leimann (OAB/MT 26.922-E), William Khalil (OAB/MT 6487-O) e outros, representando Regineia Aparecida Magalhaes.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração opostos por Helmut Flávio Preza Daltro, José Rubens Lacerda Paes de Barros, Roberto Carloni de Assis, Reginéia Aparecida Magalhães, Giovani Marcos Bertol e Rosemary de Almeida Moura contra o acórdão 1088/2025-Plenário;

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

9.1. conhecer e acolher os presentes embargos de declaração, com efeitos infringentes, para tornar insubsistentes os itens 9.5, 9.6, e 9.7. do acórdão 1088/2025-Plenário; e

9.2. encaminhar cópia desta deliberação (relatório, voto e acórdão) aos embargantes, 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° 38/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2630-38/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2631/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 023.370/2025-4.

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

3. Embargante/Interessada:

3.1. Embargante: DFTI – Comércio e Serviços de Informática Ltda. (09.650.283/0001-91).

3.2. Interessada: Bricon Consultoria e Tecnologia da Informação Ltda. (02.778.129/0001-50).

4. Órgão: Secretaria de Serviços Compartilhados do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.

5. Relator: Ministro Odair Cunha.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Odair Cunha.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (OAB/DF 6.546) e outros, representando Bricon Consultoria e Tecnologia da Informação Ltda.; Tarley Max da Silva (OAB/DF 19.960) e outros, representando DFTI – Comércio e Serviços de Informática Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração opostos por DFTI – Comércio e Serviços de Informática Ltda. contra o acórdão 1345/2026-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 dos embargos de declaração opostos por DFTI – Comércio e Serviços de Informática Ltda., contra o acórdão 1345/2026-Plenário;

9.2. dar-lhes provimento, com efeitos infringentes, para tornar sem efeito o acórdão 1345/2026-Plenário;

9.3. conhecer e negar provimento ao agravo (peça 59), mantendo a decisão que que indeferiu o pedido de ingresso da recorrente no processo, ante a ausência de demonstração de interesse jurídico apto a justificar sua habilitação como interessada no processo;

9.4. encaminhar cópia desta deliberação (relatório, voto e acórdão) ao embargante e à interessada, informando-lhe que sua íntegra estará disponível para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, em www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2631-38/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2632/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.050/2022-0.

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

3. Interessados/Responsáveis/Embargantes:

3.1. Interessados: Consórcio BR-235 (27.362.440/0001-45).

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

3.3. Embargantes: Amauri Sousa Lima (239.914.026-53), Ricardo da Costa Martins (509.765.595-87); Vanessa Christine Ramos Green (944.283.445-20); João Felix de Almeida Moura (112.794.275-15).

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

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.

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

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

8. Representação legal: Iglesias Fernanda de Azevedo Rabelo (100269/OAB-MG), representando Vanessa Christine Ramos Green, João Felix de Almeida Moura e Ricardo da Costa Martins; Giuseppe Giamundo Neto (234412/OAB-SP), representando Consórcio BR-235; Tatiana Barbosa Farias Machado (11120/O/OAB-MT), representando Amauri Sousa Lima.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos pelos Srs. Ricardo da Costa Martins, Vanessa Christine Ramos Green, Amauri Sousa Lima e João Felix de Almeida Moura ao Acórdão 2.324/2026-Plenário, que apreciou relatório de auditoria de conformidade realizada no âmbito do Fiscobras/2022 com a finalidade de fiscalizar as obras de pavimentação da BR-235/BA, com extensão de 130,3 km, segmento: km 533,3 ao km 663,6, referente ao subtrecho entre a cidade de Remanso/BA e a divisa BA/PI,

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

9.1. conhecer dos embargos de declaração, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32, inciso II, e 34, caput e § 1º, da Lei 8.443/1992, para, no mérito, rejeitá-los, mantendo inalterada a decisão recorrida; e

9.2. dar ciência desta deliberação aos embargantes.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2632-38/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2633/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.564/2022-8.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Responsáveis: Ampy Company Produtos para Escritório Ltda. (08.992.442/0001-73); André França Gonçalves (024.683.176-61); Collection Móveis Comércio e Indústria Ltda. (01.913.813/0001-35); Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (09.813.581/0001-55); Linear Móveis Ltda. (00.586.842/0001-77); Luís Fernando Borges Matias (013.741.221-57); Lusivaldo dos Santos Ribeiro (490.619.091-04); Pedro Henrique Mello Pereira (047.320.351-08).

4. Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit).

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

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

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

8. Representação legal: Danillo de Oliveira Gomes (65656/OAB-DF), representando Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda.; Luís Eduardo Lopes Serpa Colavolpe (56535/OAB-BA), representando João de Deus Madureira Neto; Felipe Gabriel dos Santos Oliveira (100969/OAB-PR), Jonathan Malheiros Telles (84049/OAB-PR) e outros, representando Dinauar Douglas de Alencar; Alexandre Mattão da Silva (13074/OAB-DF), representando Collection Móveis Comércio e Indústria Ltda.; Luís Eduardo Lopes Serpa Colavolpe (56535/OAB-BA), representando Linear Móveis Ltda; Vitória Araújo do Nascimento (80898/OAB-DF) e Julia Helena Bastos Rezende Silva (44787/OAB-DF), representando Luís Fernando Borges Matias; Felipe Gabriel dos Santos Oliveira (100969/OAB-PR), Jonathan Malheiros Telles (84049/OAB-PR) e outros, representando Ampy Company Produtos para Escritório Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação constituída para análise de indícios de irregularidade observados no Pregão Eletrônico PE SRP 448/2016, gerenciado pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), tendo por objeto a constituição de atas de registro de preços para a compra de mobiliário,

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

9.1. conhecer da representação, com fulcro nos arts. 235 e 237, inciso IV e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), para, no mérito, considerá-la prejudicada; e

9.2. reconhecer a ocorrência da prescrição intercorrente e arquivar o processo, com fundamento nos arts. 8º, 10 e 11 da Resolução 344/2022 deste Tribunal.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2633-38/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2634/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.010/2025-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40).
3.2. Responsável: Genésio Almeida Vinente (078.099.802-20).
4. Órgão/Entidade: Superintendência Estadual do INSS/AM
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: 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 Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor do sr. Genésio Almeida Vinente, em razão da habilitação e concessão irregular de benefício,
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator, em:
9.1. julgar irregulares as contas do sr. Genésio Almeida Vinente, condenando-o ao pagamento das quantias abaixo relacionadas, com a incidência dos devidos encargos legais, calculados a partir das datas correspondentes até as do efetivo recolhimento, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
8/6/2012	622,00
8/6/2012	145,13
8/6/2012	0,87
2/7/2012	622,00
27/7/2012	622,00
27/8/2012	622,00
1/10/2012	622,00
29/10/2012	622,00
28/11/2012	622,00
28/11/2012	0,87

2/1/2013	622,00
28/1/2013	678,00
28/2/2013	678,00
27/3/2013	678,00
29/4/2013	678,00
28/5/2013	678,00
4/7/2013	678,00
31/7/2013	678,00
27/8/2013	678,00
2/10/2013	678,00
28/10/2013	678,00
29/11/2013	678,00
29/11/2013	0,87
27/12/2013	678,00
27/1/2014	724,00
28/2/2014	724,00
27/3/2014	724,00
28/4/2014	724,00
27/5/2014	724,00
27/6/2014	724,00
4/8/2014	724,00
25/8/2014	724,00
24/9/2014	724,00
27/10/2014	724,00
26/11/2014	724,00
26/11/2014	0,87
24/12/2014	724,00
28/1/2015	788,00
2/3/2015	788,00
25/3/2015	788,00
24/4/2015	788,00
25/5/2015	788,00
24/6/2015	788,00
27/7/2015	788,00
9/9/2015	788,00
24/9/2015	788,00
26/10/2015	788,00
24/11/2015	788,00
24/11/2015	0,87
28/12/2015	788,00
25/1/2016	880,00

24/3/2016	880,00
24/3/2016	880,00
27/4/2016	880,00
25/5/2016	880,00
27/6/2016	880,00
26/7/2016	880,00
25/8/2016	880,00
1/12/2016	880,00
1/12/2016	0,87
1/12/2016	880,00
28/12/2016	880,00
27/1/2017	937,00
2/3/2017	937,00

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

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

Responsável	Valor (R$)
Genésio Almeida Vinente	80.000,00

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

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

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

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

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

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2634-38/26-P.
13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2635/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.011/2025-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial
3. Responsável: Genésio Almeida Vinente (078.099.802-20).
4. Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo de Vries Marsico.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

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

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

9.1. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "d", da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, as contas do sr. Genésio Almeida Vinente, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias para que comprove, perante este Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU (RITCU):

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
25/5/2012	622,00
25/5/2012	0,27
25/5/2012	20,73
12/6/2012	622,00
5/7/2012	622,00
10/9/2012	622,00
10/9/2012	622,00
11/10/2012	622,00
12/11/2012	622,00
10/12/2012	622,00
10/12/2012	0,27
9/1/2013	622,00
13/2/2013	678,00
8/3/2013	678,00

8/4/2013	678,00
13/5/2013	678,00
6/6/2013	678,00
8/7/2013	678,00
6/8/2013	678,00
9/9/2013	678,00
29/10/2013	678,00
6/11/2013	678,00
6/12/2013	678,00
6/12/2013	0,27
7/1/2014	678,00
6/2/2014	724,00
11/3/2014	724,00
4/4/2014	724,00
7/5/2014	724,00
9/6/2014	724,00
4/7/2014	724,00
7/8/2014	724,00
4/9/2014	724,00
6/10/2014	724,00
6/11/2014	724,00
9/12/2014	0,27
9/12/2014	724,00
7/1/2015	724,00
6/2/2015	788,00
10/3/2015	788,00
7/4/2015	788,00
7/5/2015	788,00
5/6/2015	788,00
6/7/2015	788,00
7/8/2015	788,00
8/9/2015	788,00
7/10/2015	788,00
9/11/2015	788,00
7/12/2015	0,27
7/12/2015	788,00
8/1/2016	788,00
10/2/2016	880,00
7/3/2016	880,00
11/4/2016	880,00
9/5/2016	880,00

7/6/2016	880,00
7/7/2016	880,00
8/8/2016	880,00
8/9/2016	880,00
7/10/2016	880,00
9/11/2016	880,00
7/12/2016	0,27
7/12/2016	880,00
9/1/2017	880,00
8/2/2017	937,00
9/3/2017	937,00

9.2. aplicar ao sr. Genésio Almeida Vinente multa no valor de R$ 82.000,00 (oitenta e dois mil reais), nos termos do art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do RITCU, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do RITCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a presente data até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

9.4. considerar grave a conduta praticada pelo sr. Genésio Almeida Vinente, nos termos do art. 270, § 1º, do RITCU;

9.5. inabilitar o sr. Genésio Almeida Vinente para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal pelo prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 15, inciso I, alínea "i", e 270 do RITCU;

9.6. autorizar, desde logo, conforme requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, §§ 1º e 2º, do RITCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, atualizada monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhes 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 que comprovem 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 RITCU;

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

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

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2635-38/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2636/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.382/2025-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40).
3.2. Responsável: Paulo Sergio Barbosa dos Santos (159.929.935-68).
4. Órgão/Entidade: Gerência Executiva do INSS - Juazeiro/BA - INSS/MPS.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Renne Rodrigues do Nascimento Santos (50645/OAB-BA), representando Paulo Sergio Barbosa dos Santos.

9. Acórdão:

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

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

9.1. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, as contas do Sr. Paulo Sergio Barbosa dos Santos, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante este Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU:

Débitos relacionados ao Sr. Paulo Sergio Barbosa dos Santos:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
4/12/2012	311,00
9/9/2010	510,00
7/11/2008	415,00
5/7/2013	678,00
4/6/2013	678,00
5/9/2012	622,00
4/2/2013	678,00
8/4/2010	510,00
7/4/2011	545,00
5/2/2010	510,00
7/2/2011	540,00
5/12/2008	207,50

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
5/12/2008	0,58
2/8/2013	678,00
7/7/2008	415,00
2/4/2008	2,76
4/5/2010	510,00
6/3/2009	465,00
5/9/2008	207,50
3/7/2009	465,00
3/7/2012	622,00
8/11/2011	545,00
8/10/2010	510,00
6/2/2009	415,00
7/12/2010	0,58
9/4/2012	622,00
6/1/2012	545,00
9/7/2010	510,00
7/12/2010	510,00
5/11/2013	678,00
3/10/2013	678,00
7/12/2011	545,00
5/6/2009	465,00
4/12/2013	339,00
8/9/2011	272,50
7/12/2011	272,50
7/4/2014	724,00
3/8/2012	622,00
5/9/2008	415,00
7/2/2012	622,00
7/8/2008	415,00
3/5/2013	678,00
2/10/2012	622,00
7/10/2008	415,00
7/2/2014	724,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
7/3/2012	622,00
8/5/2014	724,00
6/5/2011	545,00
3/9/2013	678,00
4/6/2012	622,00
8/5/2009	465,00
7/1/2011	510,00
7/10/2009	465,00
8/9/2009	465,00
4/12/2012	622,00
7/10/2011	545,00
2/4/2008	0,58
2/4/2008	924,66
4/12/2012	0,58
7/12/2009	0,58
5/3/2013	678,00
7/12/2009	232,50
8/9/2009	0,50
6/6/2014	724,00
6/1/2014	678,00
4/12/2013	678,00
7/8/2009	465,00
8/1/2009	415,00
8/11/2010	510,00
7/4/2009	465,00
7/12/2010	255,00
8/1/2010	465,00
5/8/2011	545,00
9/9/2010	255,00
4/3/2011	540,00
5/11/2012	622,00
3/5/2012	622,00
7/5/2008	415,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
5/3/2010	510,00
3/1/2013	622,00
4/12/2013	0,58
5/9/2012	311,00
5/12/2008	415,00
2/4/2008	415,00
5/9/2008	0,50
8/7/2011	545,00
7/6/2010	510,00
9/11/2009	465,00
3/9/2013	339,00
8/9/2009	232,50
2/4/2013	678,00
12/3/2014	724,00
9/8/2010	510,00
8/9/2011	545,00
7/12/2009	465,00
5/6/2008	415,00
8/9/2011	0,50
7/6/2011	545,00
7/12/2011	0,58

9.2. aplicar ao Sr. Paulo Sergio Barbosa dos Santos a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 no valor de R$ 105.000,00 (cento e cinco mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a presente data até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

9.4. autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, § 1º, do Regimento Interno do TCU, o parcelamento da(s) dívida(s) em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante este Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável de que a falta de comprovação do

recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

9.5. considerar grave a infração cometida pela Sr. Paulo Sergio Barbosa dos Santos, com base no art. 270 do Regimento Interno do TCU;

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

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

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

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2636-38/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2637/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 023.445/2022-0.

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

3. Responsáveis/Embargantes:

3.1. Responsáveis: Felipe Villarta Moreira (099.806.867-58); José Raul Franco Reis (967.349.147-04); Júlio Cesar Saraiva (014.597.937-73); Linkcon Ltda. (05.323.742/0001-71); Marcos Barreto Fernandes (012.574.547-81); Rafael da Silva Mendes (104.858.027-08); Vladimir Feitosa de Siqueira (009.972.707-21).

3.2. Embargante: Felipe Villarta Moreira (099.806.867-58).

4. Entidade: Companhia Docas do Rio de Janeiro.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.

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

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

8. Representação legal: André Barreto Fernandes (103325/OAB-RJ) e Edilberto Nerry Petry (37288/OAB-DF), representando Marcos Barreto Fernandes, José Raul Franco Reis e Júlio Cesar Saraiva; José Maurício Fernandes Fariña (OAB/RJ 82.485) e outro, representando Felipe Villarta Moreira.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos pelo Sr. Felipe Villarta Moreira ao Acórdão 2.266/2026-Plenário,

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

9.1. com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, conhecer dos presentes embargos de declaração para, no mérito, rejeitá-los; e

9.2. dar ciência desta deliberação ao embargante.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2637-38/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto que alegou impedimento na Sessão: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.
13.4. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

ACÓRDÃO Nº 2638/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.425/2026-0.
1.1. Apenso: TC 008.990/2026-3
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Representante: True Change Tecnologia Ltda. (14.467.292/0001-81)
3.1. Interessada: Tayta Solutions Ltda.
4. Unidade: Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro)
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: Rodrigo Alexandre de Oliveira (OAB/DF 39.586), Augusto César Nogueira de Souza (OAB/DF 55.713) Murilo Queiroz Melo Jacoby Fernandes (OAB/DF 41.796) Gustavo Valadares (OAB/DF 18.669) e outros

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de representação de licitante, com pedido de adoção de medida cautelar, sobre possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico (PE) 91371/2025, promovido pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) para a contratação de plataforma de desenvolvimento Low Code, com serviços de implantação e serviços técnicos especializados sob demanda;
ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 146, 169, inciso II, 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal; no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014 e nos arts. 4º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020 e ante as razões expostas pelo relator, em:
9.1. conhecer da presente representação para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;
9.2. revogar a medida cautelar referendada pelo Acórdão 732/2026-Plenário;
9.3. determinar ao Serpro que, caso seja necessário aditivar o Contrato 271205, assegure a preservação do desconto global originalmente obtido no certame, prevenindo-se a ocorrência de jogo de planilha, preferencialmente incluindo essa restrição, formalmente, nos termos do contrato;
9.4. dar ciência ao Serpro das seguintes impropriedades, identificadas no Chamamento Público 607/2024 e no Pregão Eletrônico 91371/2025, para que sejam adotadas medidas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:
9.4.1. estabelecimento de exigência de habilitação técnica com redação genérica no subitem 7.28.3 do instrumento convocatório, mediante referência a “atividades pertinentes e compatíveis com o objeto”, sem definição expressa, clara e objetiva das parcelas técnica ou economicamente relevantes

do objeto que demandavam comprovação de experiência, em desacordo com o art. 58, inciso II, da Lei 13.303/2016 e com a jurisprudência do TCU;

9.4.2. julgamento da licitação pelo critério de menor preço global, mediante agregação de itens cotados em bases temporais distintas, prejudicando a comparabilidade econômica das propostas e podendo comprometer o julgamento objetivo e a seleção da proposta mais vantajosa, em desacordo com o art. 31 da Lei 13.303/2016;

9.4.3. pré-qualificação da plataforma Cronapp sem que o atendimento integral ao item 1.2.4 do Anexo B do Chamamento Público 607/2024 estivesse amparado em evidências suficientes e inequívocas, conforme reconhecido pelo próprio Serpro em reavaliação posterior, comprometendo a adequada fundamentação do juízo de conformidade técnica da solução, em afronta ao art. 66, § 1º, do RLC/Serpro;

9.4.4. deficiência na formalização e ausência de divulgação dos atos relativos à conclusão e à atualização do procedimento de pré-qualificação (Chamamento Público 607/2024), sem elementos que permitissem identificar de forma inequívoca as respectivas datas e aferir a vigência da condição de pré-qualificado, em desacordo com o princípio da publicidade, com o art. 64, §§ 5º e 7º, da Lei 13.303/2016 e com o art. 66, §§ 2º e 3º, do RLC/Serpro;

9.5. deferir o pedido formulado por Tayta Solutions Ltda., de ser considerada como parte interessada no processo;

9.6. comunicar esta decisão à interessada, à unidade jurisdicionada e à representante; e

9.7. arquivar o presente processo.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2638-38/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2639/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.056/2025-7.

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

3. Responsável: Maria Aparecida Coimbra Soares (252.047.003-82)

4. Unidade: Superintendência Estadual do Instituto Nacional do Seguro Social em São Luís/MA

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

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: Jersiane Pereira Utta (OAB/MA 8.831) e Afonso Celso Soares Moraes (OAB/MA 14.017), representando a responsável

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida a tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor de Maria Aparecida Coimbra Soares, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário NB 21/148.455.949-2, de titularidade de Herbenilton José Rodrigues Araújo,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso

III, alíneas “b” e “d” e § 3º; 19; 23, inciso III; 26; 28, inciso II; 57; e 60 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 209, § 7º; 214, inciso III; 215 a 217; 219; 267; e 270 do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. julgar irregulares as contas de Maria Aparecida Coimbra Soares, condenando-a ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
10/02/2009	2.923,94
05/03/2009	3.064,61
06/04/2009	3.064,61
07/05/2009	3.064,61
04/06/2009	3.064,61
06/07/2009	3.064,61
06/08/2009	3.064,23
04/09/2009	4.596,34
06/10/2009	3.064,23
06/11/2009	3.064,23
04/12/2009	4.596,35
07/01/2010	3.064,23
04/02/2010	3.274,15
04/03/2010	3.252,37
07/04/2010	3.252,37
06/05/2010	3.252,37
07/06/2010	3.252,37
06/07/2010	3.252,37
05/08/2010	3.586,97
06/09/2010	4.950,25
06/10/2010	3.300,17
05/11/2010	3.300,17
06/12/2010	4.950,26
06/01/2011	3.300,17
04/02/2011	3.511,71
04/03/2011	3.511,71
06/04/2011	3.511,71
05/05/2011	3.511,71
06/06/2011	3.511,71
06/07/2011	3.511,71
04/08/2011	3.511,71
06/09/2011	5.284,39
06/10/2011	3.513,69
07/11/2011	3.513,69
06/12/2011	5.270,54

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
05/01/2012	3.513,69
06/02/2012	3.727,32
06/03/2012	3.727,32
05/04/2012	3.727,32
07/05/2012	3.727,32
06/06/2012	3.727,32
05/07/2012	3.727,32
06/08/2012	3.727,32
06/09/2012	5.590,98
04/10/2012	3.727,32
07/11/2012	3.727,32
06/12/2012	5.590,98
07/01/2013	3.727,32
06/02/2013	3.958,41
06/03/2013	3.958,41
04/04/2013	3.986,69
07/05/2013	3.986,69
06/06/2013	3.986,69
04/07/2013	3.986,69
06/08/2013	3.986,69
05/09/2013	5.980,03
04/10/2013	3.986,69
06/11/2013	3.986,69
05/12/2013	5.980,04
07/01/2014	3.986,69
06/02/2014	4.208,34
11/03/2014	4.208,34
04/04/2014	4.208,34
07/05/2014	4.208,34
05/06/2014	4.208,34
04/07/2014	4.208,34
06/08/2014	4.208,34
04/09/2014	6.312,51
06/10/2014	4.208,34
06/11/2014	4.208,34
04/12/2014	6.312,51
07/01/2015	4.208,34
05/02/2015	4.470,51
05/03/2015	4.470,51
07/04/2015	4.470,51
07/05/2015	4.470,51

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
05/06/2015	4.470,51
06/07/2015	4.470,51
06/08/2015	4.470,51
04/09/2015	4.470,51
06/10/2015	6.705,76
06/11/2015	4.470,51
04/12/2015	6.705,77
07/01/2016	4.470,51

9.2. aplicar à responsável Maria Aparecida Coimbra Soares multa proporcional ao dano ao erário no montante de R$ 730.000,00 (setecentos e trinta 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, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

9.4. 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;

9.5. 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;

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

9.7. considerar grave a infração cometida por Maria Aparecida Coimbra Soares, inabilitando-a para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo período de 5 (cinco) anos; e

9.8. comunicar a presente deliberação à responsável, à unidade jurisdicionada e à Procuradoria da República no Estado do Maranhão.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2639-38/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2640/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.765/2025-8.

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

3. Responsável: Genésio Almeida Vinente (078.099.802-20)

4. Unidade: Instituto Nacional do Seguro Social

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

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:

VISTA, relatada e discutida a tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor de Genésio Almeida Vinente, em virtude da concessão irregular do benefício assistencial NB 88/541.579.092-2, de titularidade de Antônio Castro Conceição, sem a observância dos critérios estabelecidos na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas);

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 12, § 3º; 16, inciso III, alínea "d" e § 3º; 19; 23, inciso III; 26; 28, inciso II; 57; e 60 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 209, § 7º; 214, inciso III; 215 a 217; 219; 267; e 270 do Regimento Interno, em:

9.1. considerar Genésio Almeida Vinente revel, dando-se prosseguimento ao processo;

9.2. julgar irregulares as contas de Genésio Almeida Vinente, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, 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 recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
18/8/2010	510,00
18/8/2010	17,00
6/9/2010	510,00
3/11/2010	510,00
3/11/2010	510,00
9/12/2010	510,00
6/1/2011	510,00
26/1/2011	540,00
23/2/2011	540,00
28/3/2011	545,00
26/4/2011	545,00
26/5/2011	545,00
27/6/2011	545,00
26/7/2011	545,00
26/8/2011	545,00
27/9/2011	545,00
26/10/2011	545,00
25/11/2011	545,00
26/12/2011	545,00
26/1/2012	622,00
24/2/2012	622,00
27/3/2012	622,00
25/4/2012	622,00
28/5/2012	622,00
26/6/2012	622,00
26/7/2012	622,00

28/8/2012	622,00
25/9/2012	622,00
26/10/2012	622,00
27/11/2012	622,00
24/12/2012	622,00
28/1/2013	678,00
25/2/2013	678,00
25/3/2013	678,00
25/4/2013	678,00
27/5/2013	678,00
25/6/2013	678,00
26/7/2013	678,00
27/8/2013	678,00
25/9/2013	678,00
28/10/2013	678,00
26/11/2013	678,00
24/12/2013	678,00
28/1/2014	724,00
25/2/2014	724,00
26/3/2014	724,00
25/4/2014	724,00
27/5/2014	724,00
25/6/2014	724,00
28/7/2014	724,00
26/8/2014	724,00
25/9/2014	724,00
28/10/2014	724,00
25/11/2014	724,00
23/12/2014	724,00
27/1/2015	788,00
24/2/2015	788,00
26/3/2015	788,00
27/4/2015	788,00
26/5/2015	788,00
25/6/2015	788,00
28/7/2015	788,00
26/8/2015	788,00
25/9/2015	788,00
27/10/2015	788,00
25/11/2015	788,00
23/12/2015	788,00

26/1/2016	880,00
24/2/2016	880,00
28/3/2016	880,00
26/4/2016	880,00
25/5/2016	880,00
27/6/2016	880,00
26/7/2016	880,00
26/8/2016	880,00
27/9/2016	880,00
26/10/2016	880,00
25/11/2016	880,00
26/12/2016	880,00
26/1/2017	937,00
21/2/2017	937,00

9.3. aplicar a Genésio Almeida Vinente multa no valor de R$ 109.700,00 (cento e nove mil e setecentos 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, se paga 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 ao responsável que, em caso de parcelamento das dívidas, a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor;

9.8. considerar grave a infração cometida por Genésio Almeida Vinente, inabilitando-o para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública pelo período de 5 (cinco) anos; e

9.9. comunicar a presente deliberação ao responsável, à unidade jurisdicionada e à Procuradoria da República no Estado do Amazonas, fazendo-se referência, no último caso, à tramitação da Ação Penal 0017178-43.2013.4.01.3200.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2640-38/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2641/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.842/2025-6.

2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial
3. Responsável: Gesimário de Franca Carvalho (265.596.761-53)
4. Unidade: Superintendência Estadual do Instituto Nacional do Seguro Social em Palmas/TO
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE)
8. Representação legal: Jander Araújo Rodrigues (OAB/TO 5.574), representando o responsável

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida a tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor de Gesimário de Franca Carvalho, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário NB 21/142.942.895-0, de titularidade de Carla Fabiane Sousa Ribeiro, representada por Francisca Pereira de Sousa,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 12, § 3º; 16, inciso III, alíneas "b" e "d" e § 3º; 19; 23, inciso III; 26; 28, inciso II; 57; e 60 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 209, § 7º; 214, inciso III; 215 a 217; 219; 267; e 270 do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. considerar revel o responsável Gesimário de Franca Carvalho, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo;

9.2. julgar irregulares as contas de Gesimário de Franca Carvalho, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
17/03/2009	24.831,00
01/04/2009	465,00
30/04/2009	465,00
29/05/2009	465,00
30/06/2009	465,00
31/07/2009	465,00
24/09/2009	698,00
30/10/2009	930,00
02/12/2009	697,50
30/12/2009	465,00
01/02/2010	510,00
04/03/2010	510,00
31/03/2010	510,00
03/05/2010	510,00
31/05/2010	510,00
30/06/2010	510,00
30/07/2010	510,00
02/09/2010	765,00
30/09/2010	510,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
01/11/2010	510,00
30/11/2010	765,00
04/01/2011	510,00
01/02/2011	540,00
01/03/2011	540,00
31/03/2011	545,00
03/05/2011	545,00
01/06/2011	545,00
30/06/2011	545,00
01/08/2011	545,00
31/08/2011	818,00
30/09/2011	545,00
31/10/2011	545,00
30/11/2011	817,50
03/01/2012	545,00
31/01/2012	622,00
29/02/2012	622,00
02/04/2012	622,00
04/05/2012	622,00
31/05/2012	622,00
02/07/2012	622,00
02/08/2012	622,00
31/08/2012	933,00
01/10/2012	622,00
31/10/2012	622,00
03/12/2012	933,00
02/01/2013	622,00
31/01/2013	678,00
28/02/2013	678,00
01/04/2013	678,00
30/04/2013	678,00
31/05/2013	678,00
01/07/2013	678,00
31/07/2013	678,00
02/09/2013	1.017,00
30/09/2013	678,00
31/10/2013	678,00
02/12/2013	1.017,00
07/01/2014	678,00
31/01/2014	724,00
28/02/2014	724,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
01/04/2014	724,00
30/04/2014	724,00
02/06/2014	724,00
30/06/2014	724,00
31/07/2014	724,00
01/09/2014	1.086,00
03/10/2014	724,00
31/10/2014	724,00
01/12/2014	1.086,00
02/01/2015	724,00
02/02/2015	788,00
02/03/2015	788,00
31/03/2015	788,00
30/04/2015	788,00
01/06/2015	788,00
30/06/2015	788,00
31/07/2015	788,00
30/09/2015	1.182,00
03/11/2015	788,00
30/11/2015	1.182,00

9.3. aplicar ao responsável Gesimário de Franca Carvalho multa proporcional ao dano ao erário no montante de R$ 180.000,00 (cento e oitenta 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, se paga 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 ao responsável que, em caso de parcelamento das dívidas, a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor;

9.8. considerar grave a infração cometida por Gesimário de Franca Carvalho, inabilitando-o para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo período de 5 (cinco) anos; e

9.9. comunicar a presente deliberação ao responsável, à unidade jurisdicionada e à Procuradoria da República no Estado do Tocantins.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2641-38/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2642/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.674/2026-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Administrativo
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Unidade: não há
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
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 proposta de fiscalização na modalidade acompanhamento, com o objetivo de coordenar a elaboração do Relatório de Fiscalização em Políticas Públicas e Programas de Governo de 2027 (RePP 2027), por meio da consolidação dos resultados das auditorias realizadas pelas unidades de auditoria especializadas sobre políticas públicas e programas governamentais,

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

9.1. autorizar a realização da fiscalização nos termos propostos à peça 5 destes autos; e
9.2. restituir os autos à AudDigital para as providências decorrentes.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2642-38/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2643/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 026.822/2020-2.
1.1. Apenso: TC 020.993/2020-0
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração (em Tomada de Contas Especial)
3. Embargante: Luis Fernando Ribeiro de Castro (293.346.288-55)
3.1. Outros Responsáveis: Arnaldo Alberto Bastos Dullius (073.241.598-50); Gilmar Veloso da Silva (027.475.218-26); José Mário Stranghetti Clemente (002.918.728-16); Wonderson Moreno (146.784.358-08) e Innova-med Comercial Eireli (15.764.118/0001-63)
4. Unidade: Município de Guarulhos/SP
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: não atuou

8. Representação legal: Antônio Paulo de Mattos Donadelli (OAB/SP 235.964), José Américo Lombardi (OAB/SP 107.319), Cassio Telles Ferreira Netto (OAB/SP 107.509), Rosely de Jesus Lemos (OAB/SP 124.850), Jurandi Fernandes Ferreira (OAB/SP 113.150), Adriana Felipe Capitani Caboclo (OAB/SP 157.931) e outros

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração opostos por Luis Fernando Ribeiro de Castro contra o Acórdão 2.032/2026-Plenário, por meio do qual o Tribunal, em tomada de contas especial relativa à aquisição superfaturada e direcionada de máscaras cirúrgicas pelo Município de Guarulhos/SP durante a pandemia de covid-19, declarou-o revel, julgou irregulares suas contas, condenou-o solidariamente com outros responsáveis em débito, aplicou-lhe multa e o inabilitou, por cinco anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal;

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

9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração para, no mérito, rejeitá-los;

9.2. conceder acesso aos responsáveis às peças 147 e 209, caso ainda não o tenham obtido;

9.3. determinar à Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) que extraia, das peças 134 a 146, os trechos por ela referenciados na instrução de peça 209, autuando-os como nova peça processual de natureza sigilosa, mas cujo acesso será franqueado aos responsáveis; e

9.4. comunicar este acórdão ao embargante.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2643-38/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

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

ACÓRDÃO Nº 2644/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.551/2022-2.

1.1. Apenso: 007.779/2017-8

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

3. Responsáveis: André Martins de Araújo (027.456.224-39); Consórcio Alta-ECP (18.265.324/0001-17); Dynatest Engenharia Ltda. (32.116.154/0001-30); Edimarques Pereira Magalhães (908.335.465-20); Fabiano Martins Cunha (855.813.486-34); Fábio Pessoa da Silva Nunes (514.591.402-49); Hermes Wiliam Bressanin (285.928.158-43); Luiz Antônio Ehret Garcia (820.696.201-82); Nilton de Britto (140.470.121-49); Pavia Brasil Pavimentos e Vias S.A. (02.992.814/0001-85); Ricardo Luiz de Freitas (751.607.576-00); Roberto Borges Furtado da Silva (490.589.751-34); Thame de Castro Ribeiro Mello (632.177.403-00); Álvaro Campos de Carvalho (013.034.732-91).

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

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: Pedro Henrique Alves da Costa Filho (23.086/OAB-DF), representando Fábio Pessoa da Silva Nunes; Afonso Assis Ribeiro (15.010/OAB-DF), representando a Alta Engenharia de Infraestrutura Ltda.; Rodrigo Augusto Fagundes Teixeira (11.363/O/OAB-MT), José Carlos de Oliveira Guimarães Júnior (5.959/O/OAB-MT) e outros, representando Nilton de Britto; Jonas Cecílio (14.344/OAB-DF), Nara Regina da Matta Machado (65.666/OAB-DF) e outros, representando a Dynatest Engenharia Ltda.; Luiz Eduardo Lima de Rezende (68.556/OAB-DF), representando Ricardo Luiz de Freitas; Afonso Assis Ribeiro (15.010/OAB-DF), representando o Consorcio Alta-ECP; Thiago de Souza Pinto (152.661/OAB-MG), representando o espólio de Álvaro Campos de Carvalho.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial para apurar indícios de dano ao erário decorrentes de irregularidades verificadas nos serviços de revitalização, recuperação, restauração e manutenção — Crema 2ª Etapa — das rodovias BR-259/MG e BR-474/MG, no âmbito do Contrato 00-1111/2012, executado sob responsabilidade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit),

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. acatar as alegações de defesa de Nilton de Britto;

9.2. acatar parcialmente as alegações de defesa de Hermes Wiliam Bressanin, André Martins de Araújo, Thame de Castro Ribeiro Mello, Fábio Pessoa da Silva Nunes; Roberto Borges Furtado da Silva; Luiz Antônio Ehret Garcia; espólio de Álvaro Campos de Carvalho; Ricardo Luiz de Freitas; Dynatest Engenharia Ltda e Consórcio Alta-ECP;

9.3. acolher parcialmente as razões de justificativa de Fábio Pessoa da Silva Nunes, Ricardo Luiz de Freitas, Fabiano Martins Cunha e Edimarques Pereira Magalhães;

9.4. julgar regulares, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno do TCU, as contas de Nilton de Britto e da empresa Pavia Brasil Pavimentos e Vias S.A., dando-lhes quitação plena;

9.5. julgar regulares com ressalva, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno do TCU, as contas de Hermes Wiliam Bressanin, André Martins de Araújo, Thame de Castro Ribeiro Mello, Dynatest Engenharia Ltda., Fábio Pessoa da Silva Nunes, Roberto Borges Furtado da Silva, Fabiano Martins Cunha, Luiz Antônio Ehret Garcia, espólio de Álvaro Campos de Carvalho, Edimarques Pereira Magalhães, Ricardo Luiz de Freitas e Consórcio Alta-ECP, dando-lhes quitação;

9.6. revogar a medida cautelar de suspensão de pagamentos referendada pelo Acórdão 318/2018-TCU-Plenário;

9.7. dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a aprovação de projetos rodoviários contemplando soluções de engenharia que não estejam embasadas em normativos técnicos vigentes da autarquia ou em estudos robustos — a exemplo de trabalhos validados pelo Instituto de Pesquisas Rodoviárias, desenvolvidos por instituições conceituadas e formalmente publicados em revistas técnicas de modo a assegurar sua qualidade e rastreabilidade — afronta o disposto no art. 6º, incisos XXV e XXVI, da Lei 14.133/2021;

9.8. informar o teor desta deliberação ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e aos responsáveis.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2644-38/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

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

ACÓRDÃO Nº 2645/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.383/2025-7.

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

3. Interessada: Secretaria de Saúde do Estado do Acre (04.034.526/0001-43).

4. Órgão/Entidade: Secretaria de Saúde do Estado do Acre.

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: Davi Dantas Muniz, representando a Cena Centro de Neurologia do Acre Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação acerca de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 90014/2025 promovido pela Secretaria de Saúde do Estado do Acre,

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 constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021 c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;

9.2. considerar, no mérito, a presente representação procedente;

9.3. determinar à Secretaria de Saúde do Estado do Acre, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal c/c o art. 45 da Lei 8.443/1992 e o art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.3.1. adote, no prazo de 15 (quinze) dias, as providências necessárias para anular o Pregão Eletrônico 90014/2025, observada a prévia manifestação dos interessados eventualmente existentes, tendo em vista a presença de falhas estruturais no planejamento da contratação, evidenciadas pela ausência de parcelamento do objeto sem justificativa plausível e a adoção de orçamento sigiloso sem a devida motivação, em afronta aos arts. 24 e 47, inciso II, da Lei 14.133/2021;

9.3.2. certifique-se, por ocasião do novo certame, de:

9.3.2.1. reavaliar, de forma tecnicamente motivada, a estruturação do objeto, observando o parcelamento quando tecnicamente viável e economicamente vantajoso e apresentando justificativas concretas caso conclua pela reunião de parcelas em lote único, em atenção ao art. 47, inciso II e § 1º, da Lei 14.133/2021 e à Súmula-TCU 247;

9.3.2.2. somente adotar orçamento sigiloso se houver justificativa plausível para tanto, motivando expressamente a conveniência da medida e o momento de divulgação do valor estimado, em observância aos arts. 18, inciso XI, e 24 da Lei 14.133/202.

9.4. dar ciência à Secretaria de Saúde do Estado do Acre, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, da impropriedade observada no preâmbulo do Pregão Eletrônico 90014/2025, consistente na previsão da Lei 14.133/2021 como norma de aplicação apenas suplementar, quando esse diploma constitui o regime jurídico principal da licitação, admitida a

aplicação subsidiária de normas complementares e regulamentares, a fim de que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrências semelhantes;

9.5. informar à Secretaria de Saúde do Estado do Acre e ao representante o teor desta deliberação;

9.6. arquivar o processo, nos termos do art. 169, II, do Regimento Interno.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2645-38/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2646/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.916/2025-9.

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

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

4. Órgão/Entidade: Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel).

5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

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 de denúncia sobre suposta omissão da Agência Nacional de Energia Elétrica no dever de fiscalizar o atendimento das regras de licenciamento para construção das linhas de transmissão objeto do Contrato de Concessão 7/2022, firmado entre a União e a EKTT 9 Serviços de Transmissão de Energia Elétrica SPE S.A., escopo posteriormente ampliado pelo denunciante para alcançar o Contrato de Concessão 16/2022,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, diante das razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 169, V, 234 e 235 do Regimento Interno deste Tribunal, nos arts. 103, § 1º, 104, §§ 1º e 2º, e 108, parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014 e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, em:

9.1. conhecer da denúncia e, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. indeferir o pedido de medida cautelar;

9.3. recomendar à Agência Nacional de Energia Elétrica, com amparo nos arts. 3º, I e 4º, I, do Decreto 9.203/2017 e nos princípios da eficiência e da razoável duração do processo, previstos nos arts. 5º, LXXVIII, e 37, caput, da Constituição Federal, que:

9.3.1. conclua, com prioridade, a análise técnica da documentação apresentada pela concessionária EKTT 9 em 3/7/2025, adotando eventuais providências fiscalizatórias complementares que entender cabíveis, de modo a conferir maior efetividade à supervisão do Contrato de Concessão Aneel 7/2022, notadamente quanto ao atendimento ao disposto no art. 10, II, III e IV, da Resolução Normativa 919/2021, com vistas a possibilitar a identificação tempestiva de eventuais irregularidades e, se for o caso, a adoção de medidas corretivas aptas a mitigar ou evitar os danos delas decorrentes;

9.3.2. promova ação fiscalizatória específica sobre o cumprimento, no âmbito do Contrato de Concessão Aneel 16/2022, das obrigações previstas no art. 10 da Resolução Normativa Aneel

919/2021, à vista das manifestações de municípios sul-mato-grossenses juntadas a estes autos, com o objetivo de possibilitar, igualmente neste caso, a identificação de eventuais irregularidades e a adoção de medidas corretivas cabíveis.

9.4. autorizar a autuação de processo específico para monitoramento das recomendações constantes do subitem 9.3;

9.5. informar o denunciante e a Agência Nacional de Energia Elétrica acerca do teor desta deliberação;

9.6. levantar o sigilo do processo e das peças nele contidas, com exceção daquelas que contenham dados pessoais do denunciante, devendo também ser providenciada cópia tarjada da peça 49, suprimidos os trechos que permitam identificar o denunciante, a qual passará a ter acesso público;

9.7. arquivar o processo.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2646-38/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2647/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.463/2025-8.

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

3. Responsável: Luscileida Luíza Francisco (309.060.831-68).

4. Órgão/Entidade: Caixa Econômica Federal.

5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

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

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

8. Representação legal: Adriano Luiz de Oliveira (20975/OAB-MS), representando Luscileida Luíza Francisco.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal em razão de desfalque de numerário na tesouraria da Agência Jardim dos Estados/MS, mediante depósitos em espécie realizados pela então tesoureira executiva Luscileida Luíza Francisco em contas de terceiros e de sua própria titularidade, com ocultação da diferença de caixa por meio de lançamentos contábeis irregulares,

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

9.1. rejeitar as alegações de defesa apresentadas por Luscileida Luíza Francisco;

9.2. julgar, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “d”, 19 e 23, inciso III, e 19 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, irregulares as contas de Luscileida Luíza Francisco, condenando-a ao pagamento do débito discriminado a seguir, atualizado monetariamente e acrescido dos juros de mora devidos calculados desde a data de ocorrência indicada até sua efetiva quitação, na forma da legislação vigente, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante este Tribunal, o recolhimento da quantia aos cofres da Caixa Econômica Federal, nos termos do art.

23, inciso III, alínea “a”, da referida lei c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU, descontando-se os valores já ressarcidos:

Data	Valor histórico (R$)	Tipo da parcela
11/11/2022	87.000,00	Débito
14/11/2022	481.000,00	Débito
5/4/2023	3.105,95	Crédito
13/4/2023	27.000,00	Crédito
24/5/2023	317.000,00	Crédito

9.3. aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 95.000,00 (noventa e cinco mil reais), atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento se paga após o vencimento, na forma da legislação vigente, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante este Tribunal, o recolhimento da quantia aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da referida lei c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU;

9.4. considerar grave a irregularidade cometida por Luscileida Luíza Francisco, para os fins do art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270 do Regimento Interno do TCU;

9.5. inabilitá-la, pelo período de 5 (cinco) anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992;

9.6. com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992, autorizar, se requerido, o pagamento da importância devida em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante este Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para que seja comprovado o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal os devidos acréscimos legais, na forma prevista na legislação vigente, além de alertar a responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217 do Regimento Interno do TCU;

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

9.8. informar o conteúdo desta deliberação à Procuradoria da República em Mato Grosso do Sul, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis, bem como à Caixa Econômica Federal e à responsável.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2647-38/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2648/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.064/2022-5.

1.1. Apensos: 023.217/2015-4; 039.754/2019-7

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgão/Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres.

5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este acompanhamento do Termo de Ajustamento de Conduta celebrado entre a Agência Nacional de Transportes Terrestres e a então Concessionária Rota do Oeste S.A., atual Concessionária Nova Rota do Oeste S.A., no âmbito da concessão da rodovia federal BR-163/MT,

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 implementadas as recomendações constantes dos subitens 9.3.2 e 9.3.3 do Acórdão 2.139/2022-TCU-Plenário;

9.2. dar ciência à Agência Nacional de Transportes Terrestres, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, das seguintes impropriedades verificadas na apuração do indicador de cumprimento do Termo de Ajustamento de Conduta para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrências semelhantes:

9.2.1. utilização do ano-concessão como referência temporal da apuração, em desacordo com a cláusula 2.1, inciso "i", do Termo de Ajustamento de Conduta, que fixa a contagem do prazo a partir do início da eficácia do ajuste;

9.2.2. apuração isolada do segundo ano de vigência, sem abranger o total acumulado previsto no cronograma de execução, em desacordo com a cláusula 8.2 do Termo de Ajustamento de Conduta.

9.3. recomendar à Agência Nacional de Transportes Terrestres, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, a partir do próximo relatório anual de acompanhamento do Termo de Ajustamento de Conduta:

9.3.1. aplique fatores de ponderação aos itens individuais que compõem as diferentes categorias de obrigação da concessionária na apuração do indicador de cumprimento;

9.3.2. registre, em seus relatórios anuais de acompanhamento, o valor apurado para o indicador de cumprimento e a respectiva memória de cálculo.

9.4. prosseguir, nestes autos, com o acompanhamento da execução do Termo de Ajustamento de Conduta e com o monitoramento do subitem 9.2.1 do Acórdão 2.644/2019-TCU-Plenário e do subitem 9.5 do Acórdão 457/2022-TCU-Plenário, na forma como determinaram, respectivamente, os Acórdãos 1.812/2025 e 1.430/2025, ambos do Plenário;

9.5. informar o teor desta deliberação à Agência Nacional de Transportes Terrestres e à Concessionária Nova Rota do Oeste S.A.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2648-38/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

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

1. Processo nº TC 036.798/2019-3.

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

3. Responsáveis: Edson Carlos Moreira Soares (701.827.441-91); Lawrence Leite Gomes Barbosa (968.225.111-72); Leonardo Cezar Cavalieri dos Santos (034.421.077-41); Raquel Marra Molina de Aguiar (842.163.521-20); Rodrigo Sérgio Dias (225.510.368-01); RSX Informática Ltda. (02.873.779/0001-85); Sérgio Luiz de Castro (308.374.991-00).

3.1. Recorrentes: Edson Carlos Moreira Soares (701.827.441-91); Leonardo Cezar Cavalieri dos Santos (034.421.077-41); Sérgio Luiz de Castro (308.374.991-00); Raquel Marra Molina de Aguiar (842.163.521-20); Rodrigo Sérgio Dias (225.510.368-01).

4. Órgão/Entidade: Fundação Nacional de Saúde.

5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

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

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

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

8. Representação legal: Daniel Gustavo Santos Roque (311.195/OAB-SP) e Antônio Edgard Galvao Soares Pinto (12.650/OAB-DF), representando Edson Carlos Moreira Soares e Raquel Marra Molina de Aguiar; Bárbara de Fátima Marra Clauss (44.004/OAB-DF), Rodrigo Dalmeida Couto Pessoa (17.272/E/OAB-DF) e outros, representando Lawrence Leite Gomes Barbosa; Roberto Liporace Nunes da Silva (43.665/OAB-DF), representando Sérgio Luiz de Castro; Yuri Marcel Soares Oota (305.226/OAB-SP), Rafael Cezar dos Santos (342.475/OAB-SP) e outros, representando Rodrigo Sérgio Dias; Ana Luíza Queiroz Melo Jacoby Fernandes (51.623/OAB-DF), Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (6.546/OAB-DF), Jhully Keitty da Silva Rodrigues (69.863/OAB-DF), Murilo Queiroz Melo Jacoby Fernandes (41.796/OAB-DF), Gustavo Valadares (18.669/OAB-DF), Jaques Fernando Reolon (22.885/OAB-DF) e outros, representando Leonardo Cezar Cavalieri dos Santos.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos recursos de reconsideração interpostos contra o Acórdão 1.064/2024, mantido, em sede de embargos de declaração, pelo Acórdão 1.436/2024, ambos do Plenário,

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

9.1. conhecer dos recursos de reconsideração e, no mérito, dar provimento parcial aos apelos interpostos por Rodrigo Sérgio Dias, Leonardo Cezar Cavalieri dos Santos e Sérgio Luiz de Castro e negar provimento aos apresentados por Edson Carlos Moreira Soares e Raquel Marra Molina de Aguiar;

9.2. tornar insubsistente o débito referente à aquisição da licença SafeVal, no valor de R$ 1.150.000,00, constante do subitem 9.6 do Acórdão 1.064/2024-TCU-Plenário, afastando a obrigação de recolhê-lo atribuída a Rodrigo Sérgio Dias, Leonardo Cezar Cavalieri dos Santos, Sérgio Luiz de Castro, Lawrence Leite Gomes Barbosa e RSX Informática Ltda.;

9.3. corrigir o débito da tabela do subitem 9.6 do Acórdão 1.064/2024-TCU-Plenário para que conste, em relação ao superfaturamento na execução do Contrato 49/2017, os valores de R$ 8.646,75 (oito mil seiscentos e quarenta e seis reais e setenta e cinco centavos – data de ocorrência: 26/3/2018) e de R$ 800.689,41 (oitocentos mil seiscentos e oitenta e nove reais e quarenta e um centavos – data de ocorrência: 27/3/2018);

9.4. reduzir proporcionalmente para os valores abaixo discriminados, as multas do art. 57 da Lei 8.443/1992 constantes do subitem 9.7 do Acórdão 1.064/2024-TCU-Plenário e aplicadas aos responsáveis identificados no subitem 9.2 acima:

Responsável	Valor (R$)
RSX Informática Ltda.	85.000,00
Lawrence Leite Gomes Barbosa	85.000,00
Rodrigo Sérgio Dias	70.000,00
Leonardo Cezar Cavalieri dos Santos	70.000,00
Sérgio Luiz de Castro	70.000,00

9.5. tornar insubsistentes os subitens 9.9 e 9.10 do Acórdão 1.064/2024-TCU-Plenário;

9.6. informar os recorrentes, a empresa RSX Informática Ltda., Lawrence Leite Gomes Barbosa e a Fundação Nacional de Saúde do teor desta decisão.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2649-38/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

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

ACÓRDÃO Nº 2650/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.260/2023-2.

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

3. Interessada: Coordenação-Geral de Material e Patrimônio - Ministério da Saúde (00.394.544/0036-05).

3.1. Responsáveis: Flávio Ferreira dos Santos (626.615.581-87); Leonardo Rosário de Alcântara (584.867.471-04).

3.2. Recorrente: Flávio Ferreira dos Santos (626.615.581-87).

4. Órgão/Entidade: Coordenação-Geral de Material e Patrimônio - Ministério da Saúde.

5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

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 Recursos (AudRecursos).

8. Representação legal: André Luiz Pereira Borba Rocha (55.064/OAB-DF), representando Flávio Ferreira dos Santos; Mathaeus Lazarini de Almeida (60.712/OAB-DF), Natálie Alves Lima (65.667/OAB-DF) e outros, representando a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT); Bruno de Siqueira Pereira (20.601/OAB-DF), representando Leonardo Rosário de Alcântara.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, que tratam de pedido de reexame interposto por Flávio Ferreira dos Santos em face do Acórdão 2.278/2025-TCU-Plenário, proferido no âmbito de denúncia acerca de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 13/2017, conduzido pela Coordenação-Geral de Material e Patrimônio do Ministério da Saúde (CGMP/MS),

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fulcro no art. 48 da Lei 8.443/1992, e diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer do pedido de reexame e, no mérito, dar-lhe provimento parcial para:

9.1.1. reduzir de R$ 60.000,00 (sessenta mil reais) para R$ 30.000,00 (trinta mil reais) a multa aplicada a Flávio Ferreira dos Santos por meio do subitem 9.4 do Acórdão 2.278/2025-TCU-Plenário;

9.1.2. reduzir de 8 (oito) para 5 (cinco) anos o período de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública fixado no subitem 9.6 do Acórdão 2.278/2025-TCU-Plenário.

9.2. informar o teor desta deliberação ao recorrente.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2650-38/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2651/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.944/2021-0.

1.1. Apenso: 030.005/2022-1.

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

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessados: Ana Carolina Ribeiro Sehnem (839.714.241-04); Ana Lucia Guimaraes de Souza (701.920.901-78); Eduardo Hage Carmo (261.925.605-44); Jorge Antonio Chamon Junior (064.666.656-82); Matias Machado da Silva (22.742.908/0001-03); Precisa - Comercializacao de Medicamentos Ltda (03.394.819/0001-79); Secretaria de Saúde do Distrito Federal (00.394.700/0001-08).

3.2. Responsáveis: Francisco Araujo Filho (376.089.403-87); Goyazes Biotecnologia Ltda (05.658.906/0001-11); Iohan Andrade Struck (037.571.301-89); Matias Machado da Silva (22.742.908/0001-03).

3.3. Recorrente: Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União.

4. Órgão/Entidade: Governo do Distrito Federal.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Carlos Humberto Fauaze Filho (43.188/OAB-DF), Thainara Coelho Damasceno (36333/OAB-DF) e outros, representando Matias Machado da Silva; Felipe Cezar Macedo Ramos (402664/OAB-SP), representando Precisa - Comercializacao de Medicamentos Ltda; Thainara Coelho Damasceno (36333/OAB-DF), representando Matias Machado da Silva; Jorge Hage Sobrinho (47376/OAB-DF), Adrise Lage de Mendonca (46801/OAB-DF) e outros, representando Eduardo Hage Carmo.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de pedido de reexame interposto pelo Ministério Público junto ao TCU contra o Acórdão 271/2025-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 pedido de reexame, para, no mérito, negar-lhe provimento; e

9.2. informar o teor desta deliberação ao recorrente e aos demais interessados.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2651-38/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

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

ACÓRDÃO Nº 2652/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.809/2026-8.

1.1. Apensos: 013.343/2026-2 e 016.465/2026-1

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessados: Polícia Rodoviária Federal (00.394.494/0104-41); Vip Gestão e Logística S.A. (08.187.134/0001-75).

4. Órgão: Polícia Rodoviária Federal.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Jean Fillipe Alves da Rocha (41353/OAB-GO), representando Promarket Promoção de Eventos e Logística Ltda.; Jhonatas Mendes Silva (10698/OAB-MA), representando Vip Gestão e Logística S.A.; Bruna Cristina Silveira Lopes (13708267613), representando Bruna Cristina Silveira Lopes 13708267613 (BC Remoções); Danillo Hamesses Melo Cunha (14749/OAB-PB), representando Melo Leilões PB Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representações formuladas por Promarket Promoção de Eventos e Logística Ltda., Melo Leilões PB Ltda. e Bruna Cristina Silveira Lopes 13708267613 acerca de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 90041/2025, conduzido pela Polícia Rodoviária Federal, destinado à formação de registro de preços para a contratação de serviços contínuos de gestão, envolvendo a administração integrada de remoção, depósito e guarda de veículos recolhidos pela Polícia Rodoviária Federal e por órgãos conveniados, com organização e operacionalização de leilões de veículos não reclamados por seus proprietários;

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 formulada por Promarket Promoção de Eventos e Logística Ltda., satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;

9.2. considerar parcialmente procedentes as três representações;

9.3. com fulcro no art. 276, § 5º, do Regimento Interno do TCU, revogar a medida cautelar adotada no despacho à peça 15 destes autos, referendada pelo Acórdão 1738/2026-TCU-Plenário;

9.4. determinar à Polícia Rodoviária Federal que, no prazo de 15 (quinze) dias, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020:

9.4.1. promova a revisão de ofício do ato de habilitação no Pregão Eletrônico 90041/2025, com retorno do certame à fase de habilitação, para nova aferição da qualificação técnico-operacional;

9.4.2. realize diligência junto à Vip Gestão e Logística S.A. para que apresente documentação apta a discriminar, mês a mês, os serviços executados nos contratos objeto dos atestados de capacidade técnica;

9.4.3. avalie, para cada grupo, o atendimento do quantitativo mínimo exigido no item 9.37.1.2 do Termo de Referência, considerada, quando a mesma licitante for a primeira classificada em mais de um grupo, a soma dos quantitativos exigidos para esses grupos, e o volume executado em um mesmo período contínuo de doze meses, que não precisa coincidir com o ano-calendário, admitido o somatório de diferentes atestados, na forma do item 9.37.4, apenas quanto a contratos em execução nesse mesmo período, vedada a soma de volumes relativos a períodos diversos, podendo apreciar a documentação juntada pela Vip Gestão e Logística S.A. às peças 73 a 81 destes autos e a que venha a ser apresentada na fase reaberta, se enquadrada nos limites do art. 64, inciso I, da Lei 14.133/2021, assegurada aos demais licitantes oportunidade de manifestação;

9.4.4. caso não comprovado o quantitativo exigido, anule o ato de habilitação da Vip Gestão e Logística S.A. nos respectivos grupos e os atos dele decorrentes, entre os quais os contratos correspondentes, convocando as licitantes subsequentes na ordem de classificação e, quando a capacidade técnico-operacional comprovada for suficiente para apenas parte dos grupos, defina, mediante critério objetivo e motivado, aqueles em que será mantida a habilitação; e

9.4.5. informe ao Tribunal os encaminhamentos realizados;

9.5. dar ciência à Polícia Rodoviária Federal, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, das seguintes falhas identificadas no Pregão Eletrônico 90041/2025, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrências semelhantes:

9.5.1. a adoção de critério de julgamento incidente sobre parcela economicamente reduzida da remuneração da contratada, cuja ocorrência o edital não assegura, e sem mecanismo que permita oferta superior ao repasse integral das diárias, limita o alcance econômico da disputa e compromete a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração, em desacordo com o art. 11, inciso I, da Lei 14.133/2021;

9.5.2. o Termo de Referência, no item 9.2, e o edital, no item 6.12, pressupõem que o desconto ofertado reduz o valor a ser pago, quando os preços fixados na Portaria MJSP 1.070/2015 permanecem integralmente devidos pelo usuário e o percentual ofertado apenas define o repasse à União, conforme os itens 9.2.2 e 9.3 do Termo de Referência, falha a ser corrigida nos próximos certames em que o desconto não reduza o preço suportado pelo usuário;

9.6. dar ciência desta deliberação aos representantes, à Polícia Rodoviária Federal e à Vip Gestão e Logística S.A.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2652-38/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2653/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.403/2026-2.

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

3. Interessados/Responsáveis:

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

3.2. Responsável: Luiz Aristeu de Almeida (782.715.688-68).

4. Entidade: Gerência Executiva do INSS - Santos/SP - INSS/MPS.

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: Leonardo Bernardes Guimarães (OAB/SP 345.512) e Henrique Perez Esteves (OAB/SP 235.827), representando Luiz Aristeu de Almeida.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social, relativa a habilitação e concessão irregular de benefício assistencial.

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

9.1. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Luiz Aristeu de Almeida;

9.2. julgar irregulares as contas do Sr. Luiz Aristeu de Almeida, com fundamento nos arts. 1º, I, 16, III, "d", 19 e 23, III, da Lei 8.443/1992, e condená-lo ao pagamento das quantias abaixo discriminadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das respectivas datas até a efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar perante este Tribunal o recolhimento da dívida aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, III, "a", da Lei 8.443/1992 c/c o art. 214, III, "a", do RI/TCU:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
18.5.2010	255,00
4.6.2010	510,00
2.7.2010	510,00
3.8.2010	510,00
31.8.2010	510,00
4.10.2010	510,00
26.10.2010	510,00
26.11.2010	510,00
30.12.2010	510,00
28.1.2011	540,00
1.3.2011	540,00
30.3.2011	545,00
29.4.2011	545,00
27.5.2011	545,00
29.6.2011	545,00
27.7.2011	545,00
29.8.2011	545,00
27.9.2011	545,00
27.10.2011	545,00
28.11.2011	545,00
27.12.2011	545,00
30.1.2012	622,00
27.2.2012	622,00
29.3.2012	622,00
27.4.2012	622,00
8.6.2012	622,00
4.7.2012	622,00
27.7.2012	622,00

28.8.2012	622,00
1.10.2012	622,00
29.10.2012	622,00
28.11.2012	622,00
2.1.2013	622,00
28.1.2013	678,00
28.2.2013	678,00
27.3.2013	678,00
2.5.2013	678,00
31.5.2013	678,00
27.6.2013	678,00
30.7.2013	678,00
28.8.2013	678,00
30.9.2013	678,00
30.10.2013	678,00
28.11.2013	678,00
2.1.2014	678,00
29.1.2014	724,00
28.2.2014	724,00
27.3.2014	724,00
28.4.2014	724,00
29.5.2014	724,00
27.6.2014	724,00
28.7.2014	724,00
28.8.2014	724,00
30.9.2014	724,00
29.10.2014	724,00
2.12.2014	724,00
24.12.2014	724,00
28.1.2015	788,00
24.2.2015	788,00
31.3.2015	788,00
28.4.2015	788,00
27.5.2015	788,00
30.6.2015	788,00
28.7.2015	788,00
1.9.2015	788,00
29.9.2015	788,00
27.10.2015	788,00
27.11.2015	788,00
23.12.2015	788,00
27.1.2016	880,00
25.2.2016	880,00
29.3.2016	880,00
27.4.2016	880,00
30.5.2016	880,00
27.6.2016	880,00
28.7.2016	880,00
31.8.2016	880,00
29.9.2016	880,00
27.10.2016	880,00
29.11.2016	880,00
2.1.2017	880,00

9.3. aplicar ao Sr. Luiz Aristeu de Almeida a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 11.000,00 (onze mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar perante este Tribunal o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. considerar grave, para os fins do art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270 do RI/TCU, a infração cometida pelo Sr. Luiz Aristeu de Almeida;

9.5. declarar o Sr. Luiz Aristeu de Almeida inabilitado, pelo período de 5 (cinco) anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270 do RI/TCU;

9.6. autorizar, desde logo, caso requerido, o pagamento das dívidas de que tratam os itens 9.2 e 9.3 deste acórdão em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217, § 1º, do RI/TCU, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovação do recolhimento da primeira parcela e de 30 (trinta) dias, a contar do vencimento da parcela anterior, para comprovação do recolhimento das demais, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, na forma prevista na legislação em vigor;

9.7. alertar o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do RI/TCU;

9.8. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma do art. 28, II, da Lei 8.443/1992;

9.9. encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada do relatório e da proposta de deliberação que a fundamentam, à Procuradoria da República no Estado de São Paulo, em cumprimento ao disposto no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, bem como ao Instituto Nacional do Seguro Social e ao responsável;

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

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2653-38/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2654/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.186/2025-4.

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

3. Responsável: Benedito José de Azevedo Neto (276.732.351-53).

4. Unidade Jurisdicionada: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.

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

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em razão de irregularidades na concessão de benefícios previdenciários na Agência da Previdência Social de Catalão/GO, resultando em desfalque ao erário público,

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

9.1. considerar revel o responsável Benedito José de Azevedo Neto 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 de Benedito José de Azevedo Neto, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "c" e "d", 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da citada lei c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
4/6/2004	64,00
4/6/2004	260,00
5/7/2004	260,00
4/8/2004	260,00
3/9/2004	260,00
5/10/2004	260,00
8/11/2004	260,00
6/12/2004	173,33
6/12/2004	0,67
6/12/2004	260,00
6/1/2005	260,00
9/2/2005	260,00
7/3/2005	260,00
7/4/2005	260,00
9/5/2005	260,00
6/6/2005	300,00
6/7/2005	300,00
5/8/2005	300,00
5/9/2005	300,00
5/10/2005	300,00
7/11/2005	300,00
5/12/2005	300,00
5/12/2005	300,00
5/12/2005	0,67
9/1/2006	300,00
10/2/2006	300,00
7/3/2006	300,00

6/4/2006	300,00
4/5/2006	350,00
5/6/2006	350,00
5/7/2006	350,00
8/8/2006	350,00
8/8/2006	1,33
11/9/2006	350,00
11/9/2006	175,00
11/9/2006	2,00
5/10/2006	350,00
5/10/2006	1,33
6/11/2006	350,00
6/11/2006	1,33
11/12/2006	350,00
11/12/2006	175,00
11/12/2006	2,00
11/12/2006	0,67
5/1/2007	350,00
5/1/2007	1,33
6/2/2007	350,00
6/2/2007	1,33
12/3/2007	350,00
12/3/2007	1,33
9/4/2007	350,00
9/4/2007	1,33
7/5/2007	380,00
7/5/2007	1,44
11/6/2007	380,00
11/6/2007	1,44
13/7/2007	380,00
13/7/2007	1,44
7/8/2007	380,00
7/8/2007	1,44
6/9/2007	380,00
6/9/2007	190,00
6/9/2007	2,17
8/10/2007	380,00
8/10/2007	1,44
8/11/2007	380,00
8/11/2007	1,44
11/12/2007	380,00
11/12/2007	190,00

11/12/2007	2,17
11/12/2007	0,67
8/1/2008	380,00
8/1/2008	1,44
15/2/2008	380,00
12/3/2008	380,00
14/4/2008	415,00
7/5/2008	415,00
11/6/2008	415,00
9/7/2008	415,00
9/7/2008	0,44
8/8/2008	415,00
10/9/2008	415,00
10/9/2008	207,50
10/9/2008	0,50
9/10/2008	415,00
10/11/2008	415,00
3/12/2008	415,00
3/12/2008	207,50
6/1/2009	415,00
4/2/2009	415,00
4/3/2009	465,00
3/4/2009	465,00
6/5/2009	465,00
3/6/2009	465,00
3/7/2009	465,00
5/8/2009	465,00
3/9/2009	465,00
3/9/2009	232,50
5/10/2009	465,00
5/11/2009	465,00
3/12/2009	465,00
3/12/2009	232,50
6/1/2010	465,00
3/2/2010	510,00
3/3/2010	510,00
6/4/2010	510,00
5/5/2010	510,00
4/6/2010	510,00
5/7/2010	510,00
4/8/2010	510,00
3/9/2010	510,00

3/9/2010	255,00
5/10/2010	510,00
4/11/2010	510,00
3/12/2010	510,00
3/12/2010	255,00
5/1/2011	510,00
3/2/2011	540,00
3/3/2011	540,00
5/4/2011	545,00
4/5/2011	545,00
3/6/2011	545,00
5/7/2011	545,00
3/8/2011	545,00
5/9/2011	545,00
5/9/2011	272,50
5/10/2011	545,00
4/11/2011	545,00

9.3. aplicar a Benedito José de Azevedo Neto a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 20.000,00 (vinte mil reais), fixando-lhe o prazo de 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. 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 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;

9.6. considerar grave a infração cometida por Benedito José de Azevedo Neto, aplicando-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 8 (oito) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270 do Regimento Interno do TCU;

9.7. comunicar esta deliberação à Procuradoria da República no Estado de Goiás, ao Instituto Nacional do Seguro Social e ao responsável.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2654-38/26-P.
13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

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

ACÓRDÃO Nº 2655/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.676/2025-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsável: Ivaldo Correia Leite (132.526.075-49).
4. Unidade Jurisdicionada: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
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: Renne Rodrigues do Nascimento Santos (50645/OAB-BA), representando Ivaldo Correia Leite.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em razão de irregularidades na concessão de benefícios previdenciários na Gerência Executiva do INSS em Juazeiro/BA, resultando em desfalque ao erário público;

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

9.1. rejeitar as alegações de defesa apresentadas por Ivaldo Correia Leite;

9.2. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, as contas de Ivaldo Correia Leite, 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:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
1/11/2010	510,00
3/7/2014	0,15
1/9/2014	0,15
1/3/2011	540,00
2/1/2014	0,15
1/11/2012	0,15
3/12/2013	339,00
1/12/2009	232,50
1/4/2011	545,00
1/2/2012	622,00
3/12/2013	678,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
1/3/2012	0,15
2/10/2008	415,00
1/12/2010	510,00
3/7/2009	465,00
3/10/2011	545,00
6/3/2014	0,15
2/8/2010	510,00
3/5/2010	510,00
2/6/2011	0,15
1/9/2014	362,00
5/1/2010	465,00
2/5/2012	622,00
3/7/2014	724,00
1/8/2011	0,15
1/12/2010	255,00
8/7/2008	1.371,66
1/8/2011	545,00
2/3/2009	465,00
8/7/2008	2.077,46
8/7/2008	22,09
1/9/2014	724,00
1/8/2012	622,00
1/7/2010	510,00
3/12/2012	622,00
3/1/2011	510,00
3/2/2014	0,15
2/4/2012	622,00
8/7/2008	0,25
5/4/2010	510,00
2/5/2013	0,15
1/9/2009	232,50
2/6/2011	545,00
1/9/2008	415,00
1/3/2010	510,00
1/2/2013	0,15
1/9/2010	255,00
1/9/2008	172,91
8/8/2008	415,00
1/3/2012	622,00
2/1/2012	545,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
3/11/2008	415,00
1/9/2009	465,00
3/6/2013	678,00
3/6/2013	0,15
1/9/2011	545,00
1/3/2013	678,00
1/7/2011	545,00
1/12/2011	272,50
1/9/2011	0,65
1/4/2013	0,15
4/8/2014	0,15
1/11/2013	0,15
2/1/2014	678,00
1/10/2010	510,00
1/9/2008	0,09
4/7/2012	622,00
2/5/2014	724,00
1/11/2011	0,15
1/4/2014	724,00
2/6/2014	0,15
1/10/2013	678,00
2/5/2012	0,15
4/8/2014	724,00
2/5/2011	0,15
1/12/2008	415,00
3/10/2011	0,15
1/6/2010	510,00
3/12/2012	0,72
3/7/2013	678,00
1/11/2012	622,00
4/7/2012	0,15
1/9/2009	0,50
1/12/2009	465,00
1/12/2008	172,92
1/4/2009	465,00
1/8/2013	0,15
1/10/2013	0,15
3/8/2009	465,00
1/12/2011	0,92
3/12/2012	311,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
3/1/2013	0,15
2/1/2012	0,15
1/4/2011	0,15
3/1/2013	622,00
2/6/2014	724,00
1/10/2012	0,15
1/12/2009	0,42
1/6/2012	622,00
1/6/2012	0,15
1/8/2012	0,15
1/3/2013	0,15
1/9/2011	272,50
1/2/2011	540,00
2/5/2014	0,15
2/9/2013	678,00
1/2/2010	510,00
1/9/2010	510,00
5/9/2012	0,15
4/5/2009	465,00
5/1/2009	415,00
2/5/2011	545,00
1/10/2012	622,00
1/12/2011	545,00
3/2/2014	724,00
1/2/2013	678,00
3/12/2013	0,52
1/10/2009	465,00
3/7/2013	0,15
8/7/2008	415,00
2/9/2013	0,15
1/12/2008	0,42
2/9/2013	339,00
1/8/2013	678,00
5/9/2012	622,00
1/7/2011	0,15
1/3/2011	0,15
1/6/2009	465,00
1/4/2014	0,15
6/3/2014	724,00
2/5/2013	678,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
1/2/2012	0,15
1/12/2010	0,42
1/11/2013	678,00
3/11/2009	465,00
5/9/2012	311,00
1/11/2011	545,00
2/4/2012	0,15
2/2/2009	415,00
1/4/2013	678,00

9.3. aplicar a Ivaldo Correia Leite a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 30.000,00 (trinta 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. 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;

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

9.6. considerar grave a infração cometida por Ivaldo Correia Leite, aplicando-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 do TCU;

9.7. comunicar esta decisão à Procuradoria da República no Estado da Bahia, ao Instituto Nacional do Seguro Social e ao responsável.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2655-38/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2656/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.856/2026-3.

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

3. Representante: Fields Tactical Partners Ltda. (31.993.633/0001-71).

4. Unidades Jurisdicionadas: Secretaria de Estado da Educação do Maranhão (Seduc/MA) e Secretaria de Estado da Administração do Maranhão (Sead/MA).

5. Relator: Ministro Augusto 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 representação, com pedido de medida cautelar, sobre possíveis irregularidades relacionadas ao Pregão Eletrônico SRP 173/2025, promovido pela Secretaria de Estado da Administração do Maranhão (Sead/MA), cujo objeto é a aquisição de kits de utensílios para merenda escolar;

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

9.1. referendar a medida cautelar adotada pelo relator por meio do despacho contido à peça 25 destes autos, transcrito no relatório que precede este acórdão, bem como as medidas acessórias constantes do mencionado despacho; e

9.2. comunicar esta deliberação às unidades jurisdicionadas e à representante.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2656-38/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2657/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.499/2026-3.

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

3. Representante: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e Aviação Civil (AudRodoviaAviação).

4. Unidades jurisdicionadas: Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT); Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit); Ministério dos Transportes (MT).

5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta representação, com pedido de medida cautelar, acerca de graves indícios de irregularidade na Concorrência Eletrônica 90238/2026, promovida pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), objetivando a execução de obras e serviços de engenharia de melhoramentos e pavimentação nas marginais da Rodovia BR-364/RO (no município de Pimenta Bueno/RO);

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

9.1. referendar a medida cautelar adotada pelo relator por meio do despacho contido à peça 51 destes autos, transcrito no relatório que precede este acórdão, bem como as medidas acessórias constantes do mencionado despacho; e

9.2. comunicar a presente deliberação ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, à Agência Nacional de Transportes Terrestres e ao Ministério dos Transportes.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2657-38/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2658/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.471/2026-2.

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

3. Interessado: Tribunal de Contas da União (TCU).

4. Unidades jurisdicionadas: Unidades Jurisdicionadas: Banco Central do Brasil (BCB), Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT), Câmara dos Deputados, Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) e Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SGD/MGI).

5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI) e Secretaria de Controle Externo de Governança, Inovação e Transformação Digital do Estado (SecexEstado).

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos este processo administrativo que trata de proposta de ação de controle, na modalidade Auditoria Operacional, para avaliar o planejamento, a contratação e a gestão contratual de inteligência artificial na Administração Pública Federal, bem como a adequação das estruturas de governança e normativos correlatos;

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. 17, § 3º, da Resolução-TCU 308/2019, em:

9.1. autorizar a realização da presente proposta de fiscalização, na modalidade auditoria operacional, nos moldes propostos pela Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI) e endossados pela Secretaria de Controle Externo de Governança, Inovação e Transformação Digital do Estado (SecexEstado); e

9.2. restituir estes autos à SecexEstado, para a adoção das providências cabíveis.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2658-38/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2659/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 022.517/2022-7.

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

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

4. Unidade Jurisdicionada: Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras).

5. Relator: Ministro Augusto Nardes.

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

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

8. Representação legal: Luigi Bruno de Lima Avalone Ramalho (OAB/RJ 125.916), entre outros, representando a Petrobras.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação acerca de possíveis irregularidades constatadas na auditoria de conformidade no Projeto de Desenvolvimento de Produção Sergipe Águas Profundas – PDP SEAP 1, na Bacia Sergipe/Alagoas, objeto do TC 002.542/2022-6, relacionadas à não realização de procedimentos licitatórios nas contratações de bens e serviços pela Petrobras, na condição de operadora de consórcios, em aparente afronta ao art. 1º, § 5º, da Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais),

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

9.1. conhecer da representação, com fundamento nos arts. 235, 237, inciso V, e 246 do Regimento Interno do TCU c/c o art. 103, §1º, da Resolução TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la improcedente;

9.2. dar ciência à Petrobras, nos termos dos art. 9º da Resolução TCU 315/2020, de que a redação do art. 228, caput, do Regulamento de Licitações e Contratos da Petrobras – RLCP (6ª Revisão), ao estabelecer a inaplicabilidade do procedimento licitatório às contratações de bens e serviços efetuadas por consórcios operados pela companhia, sem restringir essa regra às atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, está em desconformidade com o disposto no art. 1º, § 7º, do Decreto 9.355/2018, considerada a interpretação sistemática desse diploma e o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal acerca do alcance do regime excepcional nele previsto;

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

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2659-38/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2660/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.145/2005-7.

1.1. Apensos: 009.265/2026-0; 009.283/2026-9; 024.888/2024-9; 020.805/2016-0; 009.304/2026-6; 013.982/2014-1.

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

3. Interessados/Responsáveis/Embargantes:

3.1. Interessados: Marinus Eduardo de Vries Marsico (606.705.847-20); Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (00.394.676/0001-07).

3.2. Responsáveis: Aldery Silveira Junior (059.667.523-20); Arnaldo Bernardino Alves (318.311.094-68); Carlos Alberto Tayar (183.492.691-20); Governo do Distrito Federal (00.394.601/0001-26); Horácio da Silva Botelho (058.214.607-00); José Geraldo Maciel (000.463.371-72); Mário Antônio Alvarenga Horta Barbosa (185.093.391-04); Pedro Jose Ferreira Tabosa (046.829.393-00); Procuradoria-geral do Distrito Federal (00.394.643/0001-67); Renato Fernandes de Azevedo (191.721.090-68); Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (00.394.676/0001-07).

3.3. Embargantes: Arnaldo Bernardino Alves (318.311.094-68); Carlos Alberto Tayar (183.492.691-20); Mário Antonio Alvarenga Horta Barbosa (185.093.391-04).

4. Órgãos/Entidades: Diretoria -Executiva do Fundo Nacional de Saúde; Secretaria de Saúde do Distrito Federal.

5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Antonio Anastasia.

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 Saúde (AudSaúde).

8. Representação legal: Luis Fernando Belem Peres (22162/OAB-DF), representando Procuradoria-geral do Distrito Federal; Juliana Almeida Barroso Moreti (21249/OAB-DF), Larissa Santos Tavares da Camara (58169/OAB-DF) e outros, representando Carlos Alberto Tayar; Juliana Almeida Barroso Moreti (21249/OAB-DF), Fernanda Silva Riedel de Resende (29069/OAB-DF) e outros, representando Wagner Luis Fernandes; Rayssa Martins da Silva (12.747/OAB-DF), Gabriel Fernando da Silva Nascimento (59716/OAB-DF) e outros, representando Arnaldo Bernardino Alves; Gabriel Fernando da Silva Nascimento (59716/OAB-DF), Andressa Mirella Castro Dias (21.675/OAB-DF) e outros, representando Mario Antonio Alvarenga Horta Barbosa; Amanda Galvão Ferreira Tabosa (26.013/OAB-DF), representando Pedro Jose Ferreira Tabosa.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos por Arnaldo Bernardino Alves, Carlos Alberto Tayar e Mário Antônio Alvarenga Horta Barbosa contra o Acórdão 1.992/2026-TCU-Plenário;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 287 do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. conhecer dos embargos de declaração opostos por Arnaldo Bernardino Alves, Carlos Alberto Tayar e Mário Antônio Alvarenga Horta Barbosa para, no mérito, rejeitá-los;

9.2. dar ciência deste acórdão aos embargantes, ao Fundo Nacional de Saúde e a Procuradoria-Geral do Distrito Federal; e

9.3. informar aos embargantes ao Fundo Nacional de Saúde e à Procuradoria-Geral do Distrito Federal que o relatório e o voto que fundamentam esta deliberação podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2660-38/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia (Relator) e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.
13.3. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

ACÓRDÃO Nº 2661/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.796/2017-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de revisão (Tomada de Contas Especial)
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
3.1. Interessado: Fundo Nacional de Saúde - MS (00.530.493/0001-71).
3.2. Responsável: Flávia Serra Galdino (451.697.804-00).
3.3. Recorrente: Flávia Serra Galdino (451.697.804-00).
4. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Piancó - PB.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.
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: Melanie Moskalewski Gabardo (62026/OAB-PR), representando Casa do Medico Comercio de Equipamento Medico Hospitalar Ltda; Paulo Ítalo de Oliveira Vilar (14.233/OAB-PB), representando Flávia Serra Galdino.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial em que se aprecia Recurso de Revisão interposto por Flávia Serra Galdino em face do Acórdão 2771/2022-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler).
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, diante das razões expostas pelo Relator, em:
9.1. com fundamento nos arts. 32, inciso III, e 35 da Lei 8.443/1992, conhecer do Recurso de Revisão para, no mérito, negar-lhe provimento;
9.2. dar conhecimento do presente acórdão à recorrente e aos demais interessados.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2661-38/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia (Relator) e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

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

ACÓRDÃO Nº 2662/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.395/2022-4.

1.1. Apenso: 042.046/2021-1.

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

3. Interessados/Responsáveis/Agravantes:

3.1. Responsáveis: Alexandre Franco Garioli (813.749.337-91); Carlos Frederico Aires Duque (828.953.507-44); Citibank Distribuidora de Títulos e Valores Mob SA (33.868.597/0001-40); Global Equity Administradora de Recursos S/A (05.739.207/0001-04); Maria Lúcia Araújo Rocco (374.207.637-04); Miguel Alexandre da Conceição David (496.736.377-68).

3.2. Agravante: Citibank Distribuidora de Títulos e Valores Mob SA (33.868.597/0001-40).

4. Órgão/Entidade: Instituto Infraero de Seguridade Social.

5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Antonio Anastasia.

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: Rogerio Maia de Sa Freire (96260/OAB-RJ), representando Miguel Alexandre da Conceição David; Katia Regina Banach Galvao Bueno (229096/OAB-SP), representando Global Equity Administradora de Recursos S/a; Marcos Pitanga Caete Ferreira (144825/OAB-RJ), Jose Roberto de Castro Neves (085888/OAB-RJ) e outros, representando Brasil Equity Properties Fundo de Investimento Em Participações Multiestratégia; Frederico Jose Ferreira (107016/OAB-RJ), Marcio Vieira Souto Costa Ferreira (059384/OAB-RJ), Giovanna Rodrigues Casarin (215103/OAB-RJ), Thais Vasconcellos de Sa Berga (178816/OAB-RJ), Philip Fletcher Chagas (122020/OAB-RJ), Sergio Germano Nascimento (305211/OAB-SP), Guilherme Pizzotti Mendes Coletto dos Santos (375475/OAB-SP), Paola Jorge Prado (210891/OAB-RJ), Tatiana Moreno Goulart Farina Lopes (220675/OAB-RJ) e outros, representando Citibank Distribuidora de Títulos e Valores Mob SA; Ieda Maria Barbosa Ribeiro Franco (46046/OAB-BA), Jose Carlos Simoes Franco (47230/OAB-BA) e Renato de Mello Gomes dos Santos, representando Alexandre Franco Garioli; Rafael Braga Monero (190214/OAB-RJ), Francisco de Assis Chagas de Mello e Silva (018735/OAB-RJ) e outros, representando Carlos Frederico Aires Duque.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de processo de tomada de contas especial instaurada por força do Acórdão 521/2022-Plenário, prolatado quando da apreciação de representação, TC-042.046/2021-1, e que trata de irregularidades ocorridas no Instituto Infraero de Seguridade Social – Infraprev relacionadas a investimentos no Fundo de Investimento em Participações Global Equity Properties (FIP GEP), atual Fundo de Investimento Brasil Equity Properties (FIP BEP).

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, com fundamento nos artigos 15, inciso II, e 289 do Regimento Interno do TCU, do agravo apresentado por Citibank Distribuidora de Títulos Valores Mobiliários S.A., ex-administradora do FIP GEP, atual BEP, em face do despacho do Relator no qual se concluiu pela não ocorrência da prescrição, determinando a restituição dos autos à unidade técnica para que reavaliasse o dano e se certificasse dos prejuízos incorridos pelo Infraprev, para, no mérito, rejeitá-lo;

9.2. acolher parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelas empresas Citibank Distribuidora de Títulos Valores Mobiliários S.A., ex-administradora do FIP GEP, atual BEP, e Global Equity Administradora de Recursos S.A., ex-gestora do FIP GEP, atual FIP BEP;

9.3. excluir da relação processual as empresas Citibank Distribuidora de Títulos Valores Mobiliários S.A., ex-administradora do FIP GEP, atual BEP, e Global Equity Administradora de Recursos S.A., ex-gestora do FIP GEP, atual FIP BEP;

9.4. rejeitar parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis Carlos Frederico Aires Duque, ex-membro do Comitê Diretor de Investimentos – CDI do Infraprev; Miguel Alexandre da Conceição David, ex-Gerente de Aplicações Financeiras do Infraprev e ex-membro do Comitê Diretor de Investimentos – CDI do Infraprev; Alexandre Franco Garioli, ex-Gerente de Administração e Planejamento do Infraprev e ex-membro do Comitê Diretor de Investimentos – CDI do Infraprev; e Maria Lúcia Araújo Rocco, ex-Diretora de Administração e Finanças do Infraprev e ex-membro do Comitê Diretor de Investimentos – CDI do Infraprev;

9.5. julgar irregulares, nos termos dos artigos 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "b", da Lei 8.443/1992 c/c o art. 23, inciso III, da mesma Lei, as contas dos responsáveis Carlos Frederico Aires Duque, ex-membro do Comitê Diretor de Investimentos – CDI do Infraprev; Miguel Alexandre da Conceição David, ex-Gerente de Aplicações Financeiras do Infraprev e ex-membro do Comitê Diretor de Investimentos – CDI do Infraprev; Alexandre Franco Garioli, ex-Gerente de Administração e Planejamento do Infraprev e ex-membro do Comitê Diretor de Investimentos – CDI do Infraprev; e Maria Lúcia Araújo Rocco, ex-Diretora de Administração e Finanças do Infraprev e ex-membro do Comitê Diretor de Investimentos – CDI do Infraprev;

9.6. aplicar, individualmente, aos responsáveis Carlos Frederico Aires Duque, ex-membro do Comitê Diretor de Investimentos – CDI do Infraprev; Miguel Alexandre da Conceição David, ex-Gerente de Aplicações Financeiras do Infraprev e ex-membro do Comitê Diretor de Investimentos – CDI do Infraprev; Alexandre Franco Garioli, ex-Gerente de Administração e Planejamento do Infraprev e ex-membro do Comitê Diretor de Investimentos – CDI do Infraprev; e Maria Lúcia Araújo Rocco, ex-Diretora de Administração e Finanças do Infraprev e ex-membro do Comitê Diretor de Investimentos – CDI do Infraprev, a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, nos valores indicados a seguir, 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 do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Responsável	Cargo/Função à época dos fatos	Valor da multa (art. 58, I, Lei 8.443/1992)
Carlos Frederico Aires Duque	ex-membro do Comitê Diretor de Investimentos – CDI do Infraprev	R$ 15.000,00
Miguel Alexandre da Conceição David	ex-Gerente de Aplicações Financeiras do Infraprev e ex-membro do Comitê Diretor de Investimentos – CDI do Infraprev	R$ 25.000,00
Alexandre Franco Garioli	ex-Gerente de Administração e Planejamento do Infraprev e ex-membro do Comitê Diretor de Investimentos – CDI do Infraprev	R$ 25.000,00
Maria Lúcia Araújo Rocco	ex-Diretora de Administração e Finanças do Infraprev e ex-membro do Comitê	R$ 10.000,00

Responsável	Cargo/Função à época dos fatos	Valor da multa (art. 58, I, Lei 8.443/1992)
	Diretor de Investimentos – CDI do Infraprev	

9.7. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, conforme o disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.8. 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 comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor, 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;

9.9. enviar cópia do presente Acórdão à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis;

9.10. enviar cópia desta deliberação à Superintendência Nacional de Previdência Complementar, ao Instituto Infraero de Seguridade Social – Infraprev, aos responsáveis e aos demais interessados, para ciência;

9.11. informar à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, à Superintendência Nacional de Previdência Complementar, ao Instituto Infraero de Seguridade Social – Infraprev, aos responsáveis e aos demais interessados que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

9.12. informar à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro que, nos termos do parágrafo único do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2662-38/26-P.
13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

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

ACÓRDÃO Nº 2663/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.879/2026-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Administrativo
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Unidades: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e Controladoria-Geral da União (CGU)
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia
6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: não atuou
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de processo administrativo que trata de possíveis gargalos normativos e riscos de prescrição em tomadas de contas especiais decorrentes de fraudes em benefícios previdenciários no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), tendo como origem comunicação apresentada ao Plenário, motivada pela preocupação com a tempestividade na instauração e no encaminhamento de TCEs ao Tribunal, à luz da Resolução TCU 344/2022,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, diante das razões expostas pelo Relator e com fundamento no art. 16, II, do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. informar a Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) sobre o conteúdo da análise realizada nestes autos, sobretudo quanto à incompatibilidade da IN-PRES/INSS 128/2022 com os prazos e diretrizes estabelecidos na Lei 8.443/1992 e na Instrução Normativa TCU 98/2024, a fim de que a unidade utilize tais subsídios em interlocuções com Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e com a Controladoria-Geral da União (CGU), com vistas a fomentar a adequação dos normativos internos da autarquia e garantir a tempestividade na instauração de tomadas de contas especiais;

9.2. arquivar o processo.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2663-38/26-P.
13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2664/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.866/2026-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Inspeção
3. Interessados/Responsáveis: não há
4. Órgãos/Entidades: Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev); Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de inspeção realizada na Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev) e no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) com o objetivo de avaliar em que medida a infraestrutura, os sistemas e a gestão de tecnologia da informação (TI) providos pela Dataprev à atividade fim previdenciária e assistencial são suficientemente adequados e robustos para atender as demandas, bem como identificar se existem causas técnicas principais para as indisponibilidades recorrentes desses sistemas.

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

9.1. recomendar à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que inclua, em seus planejamentos anuais de auditoria e demais instrumentos de supervisão e controle, a adequação e a efetividade dos mecanismos corporativos de identificação, classificação, priorização, tratamento e monitoramento contínuo dos débitos técnicos, com base em critérios de criticidade operacional, grau de interdependência, obsolescência tecnológica, histórico de incidentes e impacto potencial sobre a prestação dos serviços ao MPS;

9.2. recomendar à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev) e ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que, em conjunto:

9.2.1. definam e incorporem indicadores complementares a serem pactuados em termo aditivo ao Contrato INSS-Dataprev 34/2024 e replicados nos contratos futuros entre as partes, os quais sejam capazes de aferir adequadamente o impacto operacional das indisponibilidades dos serviços prestados pela empresa ao INSS e ao DPMF/MPS, de forma a refletir as limitações reais sentidas pelos usuários dos sistemas, diminuir as assimetrias de percepção e aumentar a eficácia do monitoramento dos serviços prestados, migrando de uma lógica de monitoramento centrada na infraestrutura para uma lógica centrada na jornada do usuário;

9.2.2. aperfeiçoem os protocolos formais de comunicação e gestão integrada de incidentes relacionados aos sistemas previdenciários críticos, de modo a alcançar as etapas de interação, contestação e resposta às demandas do INSS, a fim de mitigar os riscos identificados na inspeção a partir de parâmetros a serem aprimorados, tais como: definição de pontos focais institucionais e caixas postais departamentais estruturadas, fluxos de tratamento de contestações, prazos de resposta às demandas de acompanhamento contratual e procedimentos complementares aos já previstos para comunicação de incidentes de alta criticidade;

9.2.3. aperfeiçoem os mecanismos de comunicação destinados aos servidores usuários dos sistemas previdenciários críticos, de forma a disponibilizar informações claras, tempestivas e padronizadas sobre indisponibilidades, degradações de desempenho, manutenção programada, previsão de normalização dos serviços e eventuais procedimentos de contingência;

9.2.4. promovam a revisão conjunta dos critérios de classificação, registro e tratamento de incidentes, com vistas a estabelecer entendimento comum sobre conceitos, níveis de severidade, critérios de indisponibilidade e metodologias de mensuração dos impactos operacionais decorrentes das falhas observadas nos sistemas previdenciários;

9.3. autorizar a Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação a monitorar as recomendações propostas no presente acórdão;

9.4. informar à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e ao Ministério da Previdência Social (MPS) sobre o presente acórdão, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

9.5. apensar os presentes autos ao TC 006.163/2026-2, com fundamento no art. 36 da Resolução-TCU 259/2014.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2664-38/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

1. Processo nº TC 010.815/2026-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessados: Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado Minas Gerais (17.254.509/0001-63); Seteloc S/a (20.611.180/0001-55).
4. Órgão/Entidade: Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado Minas Gerais.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Ana Paula Araujo Guerra (95318/OAB-MG), representando Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado Minas Gerais; Gabriella Oliveira Castro (407247/OAB-SP), Vitor Abreu Soares de Castro (548329/OAB-SP), Marjorie Montenegro Smith Santos (440148/OAB-SP) e outros, representando Cs Brasil Frotas Ltda; Auack Natan Moreira de Oliveira Reis (163391/OAB-MG), Felipe Bernardo Furtado Soares (150814/OAB-MG) e outros, representando Seteloc S/a.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada por CS Brasil Frotas Ltda. acerca de supostas irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico PE 90005/2026, conduzido pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de Minas Gerais (CREA/MG), cujo objeto consiste em registro de preços para a contratação de serviços de locação de veículos com acesso ao sistema integrado de gestão, rastreamento e monitoramento via web, incluindo dispositivo para passagem em praças de pedágio e identificação via mobile.
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 constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução 259/2014, para, no mérito, considerá-la procedente
9.2. declarar prejudicado, por perda de objeto, o pedido de concessão de medida cautelar formulado pelo representante, em razão da apreciação de mérito;
9.3. determinar ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado Minas Gerais, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução 315/2020, que, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, adote providências quanto aos itens abaixo, e informe ao TCU, no mesmo prazo, os encaminhamentos realizados:
9.3.1. anule o ato de julgamento do recurso interposto pela empresa CS Brasil Frotas Ltda. (CNPJ 27.595.780/0001-16) e os atos dele decorrentes;
9.3.2. promova as medidas necessárias ao retorno do certame à fase recursal e, à luz da interpretação conferida por esta Corte ao art. 64 da Lei 14.133/2021 e da jurisprudência consolidada do TCU acerca da admissibilidade de diligências destinadas à comprovação de condições preexistentes a abertura do certame, observadas as demais exigências legais e editalícias aplicáveis, promova a análise dos atestados de capacidade técnica apresentados pela empresa CS Brasil Frotas Ltda. (CNPJ 27.595.780/0001-16), com vistas a verificar a compatibilidade aos requisitos estabelecidos no instrumento convocatório;
9.4. informar ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de Minas Gerais, ao representante e à empresa Seteloc S/A (CNPJ 20.611.180/0001-55) sobre a prolação do 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; e

9.5. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, II, do Regimento Interno/TCU, sem prejuízo de que a AudContratações monitore a determinação supra.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2665-38/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia (Relator) e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2666/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.019/2022-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de declaração (Tomada de Contas Especial).
3. Interessados/Responsáveis/Embargantes:
3.1. Responsáveis: André Luís Azevedo Guedes (076.989.837-81); Eloir Cogliatti (397.355.597-49); Icla Consultoria Ltda (10.274.584/0001-47); Luiz Roberto Doce Santos (533.750.507-63); Silvio Michelutti de Aguiar (746.997.178-53); Thadeu Duarte Macedo Neto (351.063.447-00).
3.2. Embargante: Icla Consultoria Ltda (10.274.584/0001-47).
4. Órgão/Entidade: Superintendência Nacional de Previdência Complementar.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos).
8. Representação legal: Nayra Marques dos Santos (146652/OAB-RJ), Bruno Silva Navega (118948/OAB-RJ) e outros, representando Silvio Michelutti de Aguiar; Nayra Marques dos Santos (146652/OAB-RJ), Bruno Silva Navega (118948/OAB-RJ) e outros, representando Luiz Roberto Doce Santos; Nayra Marques dos Santos (146652/OAB-RJ), Bruno Silva Navega (118948/OAB-RJ) e outros, representando André Luís Azevedo Guedes; Cairo Roberto Bittar Hamú Silva Júnior (17042/OAB-DF), representando Icla Consultoria Ltda.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial, em que se examina embargos de declaração opostos pela empresa Icla Consultoria Ltda. (que veio a suceder as empresas NSG Capital Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A., administradora do FIP NSG VA e administradora/gestora do FIM FP1 LP, e a NSG Capital Asset Management S.A., gestora do FIP NSG VA, ambas pertencentes ao mesmo grupo econômico), em face do Acórdão 927/2026-TCU-Plenário, por meio do qual este Tribunal julgou irregulares as contas da embargante, imputou-lhe débito e aplicou-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos artigos 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, em:
9.1. conhecer dos embargos de declaração para, no mérito, rejeitá-los;
9.2. dar ciência desta deliberação à embargante e aos demais interessados.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2666-38/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2667/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.981/2026-3.

2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de contas especial.

3. Responsável: Reginaldo Bezerra dos Reis (394.851.531-04).

4. Órgão/Entidade: Caixa Econômica Federal.

5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

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 razão de irregularidades na execução de operações de crédito com garantia de penhor, praticada por Reginaldo Bezerra dos Reis, ex-funcionário da referida empresa pública, no período de 2020 a 2023,

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

9.1. considerar revel o responsável, Sr. Reginaldo Bezerra dos Reis, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. julgar irregulares as contas do responsável, Sr. Reginaldo Bezerra dos Reis, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas “c” e “d”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com os arts. 1º, inciso I, 209, incisos III e IV, e 210 do Regimento Interno/TCU, 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/TCU.

Data de ocorrência	**Valor histórico (R$)**
18/6/2020	111,49
24/3/2021	206,29
24/3/2021	579,13
24/3/2021	215,15
28/3/2022	357,72
22/4/2022	676,66

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
22/4/2022	676,66
22/4/2022	676,66
22/4/2022	726,99
22/4/2022	552,91
22/4/2022	491,04
22/4/2022	2,21
22/4/2022	5,53
22/4/2022	2,33
22/4/2022	1.322,39
22/4/2022	781,00
22/4/2022	5,50
22/4/2022	471,76
22/4/2022	471,76
22/4/2022	723,06
22/4/2022	386,69
22/4/2022	1.898,31
22/4/2022	580,04
22/4/2022	3.866,38
22/4/2022	1.314,78
22/4/2022	1.508,34
22/4/2022	102,96
22/4/2022	1.150,66
14/6/2022	1.308,24
30/8/2022	92,89
1/9/2022	852,37
26/9/2022	692,09
26/9/2022	692,09
26/9/2022	692,09
26/9/2022	743,57
26/9/2022	565,52
26/9/2022	1.352,55
26/9/2022	2.076,15
26/9/2022	1.344,77

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
26/9/2022	1.138,33
26/9/2022	23,74
4/10/2022	532,11
4/10/2022	314,34
4/10/2022	787,80
4/10/2022	331,82
4/10/2022	846,32
4/10/2022	783,54
4/10/2022	511,23
4/10/2022	511,23
4/10/2022	783,54
4/10/2022	419,04
4/10/2022	628,55
4/10/2022	4.034,21
28/12/2022	326,47
28/12/2022	373,67
28/12/2022	373,67
28/12/2022	401,46
28/12/2022	305,32
28/12/2022	240,29
28/12/2022	141,95
28/12/2022	355,76
28/12/2022	149,84
28/12/2022	730,26
28/12/2022	382,19
28/12/2022	353,84
28/12/2022	230,87
28/12/2022	230,87
28/12/2022	353,84
28/12/2022	189,23
28/12/2022	1.120,94
28/12/2022	283,85
28/12/2022	1.892,09

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
28/12/2022	640,51
28/12/2022	814,38
28/12/2022	729,74
28/12/2022	1.564,63
28/12/2022	1.347,48
28/12/2022	499,39
28/12/2022	391,18
1/2/2023	251,88
28/3/2023	485,09
28/3/2023	357,72
28/3/2023	384,33
28/3/2023	292,30
28/3/2023	259,59
28/3/2023	153,35
28/3/2023	384,33
28/3/2023	161,88
28/3/2023	699,09
28/3/2023	412,88
28/3/2023	382,25
28/3/2023	249,40
28/3/2023	249,40
28/3/2023	382,25
28/3/2023	204,42
28/3/2023	1.073,10
28/3/2023	306,64
28/3/2023	2.044,00
28/3/2023	695,07
28/3/2023	779,62
28/3/2023	1.824,16
28/3/2023	1.224,14
28/3/2023	931,94
28/3/2023	345,39
28/3/2023	623,70

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
27/4/2023	1.918,71
5/6/2023	5.195,60
5/6/2023	3.590,20
6/6/2023	19.769,94
6/6/2023	14.998,21
6/6/2023	4.261,20
6/6/2023	12.324,87
6/6/2023	10.801,37
6/6/2023	3.252,85
6/6/2023	3.753,01
6/6/2023	2.886,52
6/6/2023	3.029,60
6/6/2023	2.659,18
6/6/2023	9.258,43
7/6/2023	4.353,09
7/6/2023	16.720,78
9/6/2023	6.094,40
9/6/2023	5.142,35
9/6/2023	4.935,70
9/6/2023	31.848,87
12/6/2023	3.901,00
15/6/2023	299,69
15/6/2023	769,89
15/6/2023	426,24
12/7/2023	8.390,34
12/7/2023	7.117,46
12/7/2023	5.722,36

9.3. aplicar ao responsável, Sr. Reginaldo Bezerra dos Reis, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno/TCU, no valor de R$ 120.000,00, 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. 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;

9.5. considerar graves as infrações cometidas por Reginaldo Bezerra dos Reis, com fundamento no art. 270, §1º, do Regimento Interno/TCU;

9.6. inabilitar o responsável, Sr. Reginaldo Bezerra dos Reis, pelo prazo de 5 (cinco) anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270 do Regimento Interno/TCU;

9.7. dar ciência deste acórdão:

9.7.1. à Procuradoria da República no Estado do Tocantins, para a adoção das medidas que entender pertinentes, com fundamente no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.7.2. à Caixa Econômica Federal e ao responsável.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2667-38/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2668/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 027.567/2017-6.

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

3. Recorrente: Gutemberg Fernandes de Araújo (CPF 180.228.633-00).

4. Unidade: Município de São Luís/MA.

5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade técnica: não atuou.

8. Representação legal: Francisco de Assis Souza Coelho Filho, OAB/MA 3810, e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos por Gutemberg Fernandes de Araújo ao Acórdão 1896/2026-TCU-Plenário, prolatado em processo de tomada de contas especial, que julgou irregulares suas contas referentes aos recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) repassados ao Município de São Luís/MA, nos exercícios de 2010 a 2012, imputando-lhe débito e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992,

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

9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração, por atenderem aos requisitos de admissibilidade previstos no art. 287 do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, rejeitá-los; e

9.2. dar ciência deste Acórdão ao embargante.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2668-38/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2669/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.761/2020-5.
1.1. Apenso: 022.394/2017-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de reconsideração.
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
3.1. Responsáveis: Aliny das Neves de Oliveira (036.699.741-64); Argemiro Luiz Brandao Neto (641.598.331-87); Arodi de Lima Gomes (416.563.420-49); Business TO Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda (06.061.285/0001-57); Cristiano de Araujo Silva (251.101.648-60); Helio Francisco de Miranda (056.965.261-87); Helton Yomura (055.033.767-90); Joao Rufino de Sales (703.318.717-34); Jonas Santana Filho (170.659.505-06); Jose Barbosa Silva (067.533.451-91); Leonardo Jose Arantes (728.285.791-15); Leonardo Soares Oliveira (022.621.061-85); Lucas da Mota Torres Honorato (037.376.231-39); Mikael Tavares Medeiros (070.151.711-55); Ptv Tecnologia da Informação Ltda (03.488.073/0001-62); Qubo Tecnologia e Sistemas Ltda (15.473.637/0001-72); Vilmar Martins Silva Mendonca (900.845.861-68).
3.2. Recorrentes: Aliny das Neves de Oliveira (036.699.741-64); Helio Francisco de Miranda (056.965.261-87); Leonardo Soares Oliveira (022.621.061-85); Business TO Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda (06.061.285/0001-57); Lucas da Mota Torres Honorato (037.376.231-39); Arodi de Lima Gomes (416.563.420-49); Joao Rufino de Sales (703.318.717-34); Qubo Tecnologia e Sistemas Ltda (15.473.637/0001-72); Maria Lucia de Jesus Silva (585.525.291-49); Helton Yomura (055.033.767-90).
4. Órgão/Entidade: Ministério do Trabalho (extinta).
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.
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: Julianna Machado Arantes Moretto (17883/OAB-GO), representando Vilmar Martins Silva Mendonca; Diana Carolina Biseo Henriques (387770/OAB-SP) e Gustavo Marinho de Carvalho (246.900/OAB-SP), representando Ptv Tecnologia da Informação Ltda; Adelia de Araujo Silva Morbeck (52454/OAB-DF) e Francisco Ferreira Morbeck (46994/OAB-DF), representando Cristiano de Araujo Silva; Alexandre Iunes Machado (17.275/OAB-GO), representando Argemiro Luiz Brandao Neto; Carlos Giotto Figueiredo Santoro Filho (24.920/OAB-DF), representando Qubo Tecnologia e Sistemas Ltda; Cassius Leandro Gomes de Oliveira (63599/OAB-DF), representando Aliny das Neves de Oliveira; Mariana Mello Ottoni (33.989/OAB-DF), Ana Paula Canova Abinajm (76537/OAB-DF) e outros, representando Telemikro Telecomunicacoes Informatica e Microeletronica Ltda; Flávio César Teixeira (16.188/OAB-GO), representando Helio Francisco de Miranda; Flávio César Teixeira (16.188/OAB-GO), representando Lucas da Mota Torres Honorato; Gisela Pereira de Souza Melo (19.718/OAB-GO), Pedro Henrique Coelho de Faria Lima (50.500/OAB-DF) e outros, representando Arodi de Lima Gomes; Rayanne Fernandes da Rocha (69885/OAB-DF), Nerylton Thiago Lopes Pereira (24749/OAB-DF) e outros, representando Maria Lucia de Jesus Silva; Alberto dos Santos Moreira (64783/OAB-DF), representando Business TO Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda; Anna Luisa Mota Guimaraes (68289/OAB-DF), representando Systech Sistemas e Tecnologia Em Informatica Ltda; Elísio de Azevedo Freitas (18.596/OAB-DF), representando Helton Yomura; Ana Carolina Bettini de Albuquerque Lima (42759/OAB-DF), Thiago Guimaraes Pereira (33247/OAB-DF) e outros, representando Joao Rufino de Sales; Carolina Pyles Barroso (39770/OAB-GO), representando Leonardo Soares Oliveira.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recursos de reconsideração interpostos contra o Acórdão 1.089/2025-Plenário, da relatoria do E. Ministro Benjamin Zymler;

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. não conhecer do recurso de reconsideração interposto por Helton Yomura, por não preencher os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992;

9.2. conhecer dos recursos de reconsideração interpostos por Aliny das Neves de Oliveira Lima, Hélio Francisco de Miranda, Leonardo Soares de Oliveira, Lucas da Mota Torres Honorato, Arodi de Lima Gomes e João Rufino de Sales, pelas empresas Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. e QUBO Tecnologia e Sistemas Ltda., e pelo Espólio de José Barbosa Silva, para, no mérito, negar-lhes provimento; e

9.3. dar ciência deste Acórdão aos recorrentes e demais interessados,

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2669-38/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

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

ACÓRDÃO Nº 2670/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 001.230/2026-3.

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

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

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

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

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

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

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

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

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

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)

28/9/2021	1.640,15
28/9/2021	372,76
28/9/2021	150,62
28/9/2021	20.562,09
28/9/2021	663,10
7/10/2021	2.290,69
7/10/2021	0,31
8/11/2021	2.290,69
7/12/2021	1.500,69
7/12/2021	2.290,69
7/1/2022	1.416,91

9.2. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 5.000,00 (cinco mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

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

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

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

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

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2670-38/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2671/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 001.433/2026-1.

2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsável: Shirley Valeria da Costa Barata Souza (631.395.452-15).
4. Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

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

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

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

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
7/6/2021	17.258,92
7/6/2021	1.797,81
7/6/2021	1.031,73
7/6/2021	18.707,21
7/6/2021	224,11
7/6/2021	3.777,90
7/6/2021	1.888,95
7/6/2021	0,04
19/7/2021	3.777,90
19/7/2021	1.888,95
19/7/2021	0,93
3/8/2021	3.777,90
2/9/2021	3.777,90
4/10/2021	3.777,90
3/11/2021	3.777,90
2/12/2021	3.777,90
4/1/2022	3.777,90

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

monetariamente desde a data deste Acórdão até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

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

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

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

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

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2671-38/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2672/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.590/2026-8.

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

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

4. Responsável: Hugo Oliveira da Rocha (044.200.802-30).

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

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

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

8. Representação legal: Fuad da Silva Pereira (OAB/PA 9.658).

9. Acórdão:

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

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

9.1. com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas do Sr. Hugo Oliveira da Rocha e condená-lo ao pagamento das quantias a seguir indicadas, acrescidas da atualização monetária e dos juros de mora, calculados a partir das datas especificadas até a efetiva quitação, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze)

dias, a contar do recebimento da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos da legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
03/07/2009	0,50
03/07/2009	170,50
03/07/2009	465,00
30/07/2009	465,00
31/08/2009	465,00
02/10/2009	465,00
03/11/2009	465,00
27/11/2009	465,00
27/11/2009	0,50
30/12/2009	465,00
1º/02/2010	510,00
26/02/2010	510,00
31/03/2010	510,00
29/04/2010	510,00
31/05/2010	510,00
29/06/2010	510,00
29/07/2010	510,00
31/08/2010	510,00
29/09/2010	510,00
28/10/2010	510,00
30/11/2010	510,00
30/11/2010	0,50
05/01/2011	510,00
28/01/2011	540,00
28/02/2011	540,00
31/03/2011	545,00
28/04/2011	545,00
30/05/2011	545,00
29/06/2011	545,00
28/07/2011	545,00
1º/09/2011	545,00

9.2. aplicar ao Sr. Hugo Oliveira da Rocha a multa capitulada nos arts. 19, caput, e 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 5.000,00 (cinco mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (artigo 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

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

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

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

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

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2672-38/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2673/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.608/2026-4.

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

3. Responsável: Hugo Oliveira da Rocha (044.200.802-30).

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

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

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

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

8. Representação legal: Fuad da Silva Pereira (9658/OAB-PA), representando Hugo Oliveira da Rocha.

9. Acórdão:

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

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

9.1. com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas do Sr. Hugo Oliveira da Rocha e condená-lo ao pagamento das quantias a seguir indicadas, acrescidas da atualização monetária e dos juros de mora, calculados a partir das datas especificadas até a efetiva quitação, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso

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

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
27/06/2008	415,00
27/06/2008	13,83
27/06/2008	0,17
04/08/2008	415,00
08/09/2008	415,00
06/10/2008	415,00
31/10/2008	415,00
10/12/2008	0,17
10/12/2008	415,00
14/01/2009	415,00
09/02/2009	415,00
10/03/2009	465,00
06/04/2009	465,00
13/05/2009	465,00
24/06/2009	465,00
20/07/2009	465,00
13/08/2009	465,00
14/09/2009	465,00
13/10/2009	465,00
10/11/2009	465,00
04/12/2009	465,00
04/12/2009	0,17
07/01/2010	465,00
08/02/2010	510,00
17/03/2010	510,00
15/04/2010	510,00
07/05/2010	510,00
21/06/2010	510,00
07/07/2010	510,00
06/08/2010	510,00
06/09/2010	510,00
08/10/2010	510,00
05/11/2010	510,00
09/12/2010	510,00
09/12/2010	0,17
12/01/2011	510,00
31/01/2011	540,00
28/02/2011	540,00

9.2. aplicar ao Sr. Hugo Oliveira da Rocha a multa capitulada nos arts. 19, caput, e 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 5.000,00 (cinco mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (artigo 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

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

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

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

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

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2673-38/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2674/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.611/2026-5.

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

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

4. Responsável: Hugo Oliveira da Rocha (044.200.802-30).

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

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

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

8. Representação legal: Fuad da Silva Pereira (OAB/PA 9.658).

9. Acórdão:

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

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

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

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
27/02/2009	403,00
08/04/2009	465,00
07/05/2009	465,00
28/05/2009	465,00
29/06/2009	465,00
30/07/2009	465,00
10/09/2009	465,00
14/10/2009	465,00
09/11/2009	465,00
07/12/2009	465,00
01/02/2010	465,00
01/02/2010	510,00
05/03/2010	510,00
12/04/2010	510,00
04/05/2010	510,00
10/06/2010	510,00
08/07/2010	510,00
11/08/2010	510,00
08/09/2010	510,00
01/10/2010	510,00
18/11/2010	510,00
01/12/2010	510,00
03/01/2011	510,00
28/01/2011	540,00
21/03/2011	540,00
05/04/2011	545,00
02/05/2011	545,00
30/05/2011	545,00

9.2. aplicar ao Sr. Hugo Oliveira da Rocha a multa capitulada nos arts. 19, caput, e 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 5.000,00 (cinco mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (artigo 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

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

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

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

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

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2674-38/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2675/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.547/2025-5.

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

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

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

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

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

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

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

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

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

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

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
15/9/2021	783,58
6/10/2021	3.266,91
6/10/2021	0,32
15/9/2021	36.060,65
3/11/2021	3.266,91
15/9/2021	0,32
2/12/2021	3.266,91
15/9/2021	1.245,16
2/12/2021	3.266,91
4/1/2022	3.266,91

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

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

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

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

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

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

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2675-38/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2676/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.675/2025-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsável: Shirley Valeria da Costa Barata Souza (631.395.452-15).
4. Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

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

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

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

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
3/11/2021	0,35
3/11/2021	32.003,57
2/12/2021	2.783,62
3/11/2021	1.282,23
2/12/2021	2.783,62
4/1/2022	2.783,62
3/11/2021	452,97

9.2. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 7.000,00 (sete mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

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

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

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

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

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2676-38/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2677/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.677/2025-6.

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

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

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

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

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

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

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

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

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

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
3/12/2021	2.880,97
3/12/2021	2.880,97
5/1/2022	2.880,97

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
21/9/2021	0,37
5/10/2021	2.880,97
21/9/2021	880,01
21/9/2021	464,64
4/11/2021	2.880,97
5/10/2021	0,37
21/9/2021	29.181,05

9.2. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 7.000,00 (sete mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

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

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

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

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

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2677-38/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa (Relator) e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2678/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 025.045/2025-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsável: Shirley Valeria da Costa Barata Souza (631.395.452-15).
4. Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

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

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

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

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

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

Data	Valor (R$)
6/10/2021	2.183,49
6/10/2021	519,88
6/10/2021	202,28
6/10/2021	28.677,36
6/10/2021	924,84
6/10/2021	3.194,76
6/10/2021	0,65
3/11/2021	3.194,76
2/12/2021	3.194,76
2/12/2021	3.194,76
4/1/2022	3.194,76

9.2. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 7.000,00 (sete mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

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

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

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

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

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2678-38/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2679/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 037.531/2021-2.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessados: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Departamento Nacional (33.564.543/0001-90); Serviço Social da Indústria - Departamento Nacional (33.641.358/0001-52).

3.2. Responsável: Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (00.394.460/0058-87).

4. Entidades: Departamento Regional do Senai no Distrito Federal; Departamento Regional do Senai no Estado da Bahia; Departamento Regional do Senai no Estado da Paraíba; Departamento Regional do Senai no Estado de Minas Gerais; Departamento Regional do Senai no Estado de Pernambuco; Departamento Regional do Senai no Estado de Rondônia; Departamento Regional do Senai no Estado de Roraima; Departamento Regional do Senai no Estado de Santa Catarina; Departamento Regional do Senai no Estado de São Paulo; Departamento Regional do Senai no Estado do Tocantins; Departamento Regional do Senai no Estado do Acre; Departamento Regional do Senai no Estado de Alagoas; Departamento Regional do Senai no Estado do Amapá; Departamento Regional do Senai no Estado do Amazonas; Departamento Regional do Senai no Estado do Ceará; Departamento Regional do Senai no Estado do Espírito Santo; Departamento Regional do Senai no Estado de Goiás; Departamento Regional do Senai no Estado do Maranhão; Departamento Regional do Senai no Estado de Mato Grosso; Departamento Regional do Senai no Estado de Mato Grosso do Sul; Departamento Regional do Senai no Estado do Pará; Departamento Regional do Senai no Estado do Paraná; Departamento Regional do Senai no Estado do Piauí; Departamento Regional do Senai no Estado do Rio de Janeiro; Departamento Regional do Senai no Estado do Rio Grande do Norte; Departamento Regional do Senai no Estado do Rio Grande do Sul; Departamento Regional do Sesi no Estado de Roraima; Departamento Regional do Sesi no Estado do Acre; Departamento Regional do Sesi no Distrito Federal; Departamento Regional do Sesi no Estado da Bahia; Departamento Regional do Sesi no Estado da Paraíba; Departamento Regional do Sesi no Estado de Alagoas; Departamento Regional do Sesi no Estado de Mato Grosso; Departamento Regional do Sesi no Estado de Minas Gerais; Departamento Regional do Sesi no Estado de Pernambuco; Departamento Regional do Sesi no Estado de Rondônia; Departamento Regional do Sesi no Estado de Santa Catarina; Departamento Regional do Sesi no Estado de São Paulo; Departamento Regional do Sesi no Estado de Sergipe; Departamento Regional do Sesi no Estado do Tocantins; Departamento Regional do Sesi no Estado do Amapá; Departamento Regional do Sesi no Estado do Amazonas; Departamento Regional do Sesi no

Estado do Ceará; Departamento Regional do Sesi no Estado do Espírito Santo; Departamento Regional do Sesi no Estado de Goiás; Departamento Regional do Sesi no Estado do Maranhão; Departamento Regional do Sesi no Estado de Mato Grosso do Sul; Departamento Regional do Sesi no Estado do Pará; Departamento Regional do Sesi no Estado do Paraná; Departamento Regional do Sesi no Estado do Piauí; Departamento Regional do Sesi no Estado do Rio de Janeiro; Departamento Regional do Sesi no Estado do Rio Grande do Norte; Departamento Regional do Sesi no Estado do Rio Grande do Sul.

5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Jayme Benjamin Sampaio Santiago (OAB/DF 15.398) e Cássio Augusto Muniz Borges (OAB/RJ 91.152) e outros, representando o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Departamento Nacional e o Serviço Social da Indústria - Departamento Nacional; Alexandre Vitorino Silva (OAB/DF 15.774) e Thiago Pedrosa Figueiredo (OAB/DF 18.230) e outros, representando o Departamento Regional do Sesi no Distrito Federal e o Departamento Regional do Senai no Distrito Federal.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação destinada a examinar a legalidade e a vantajosidade da sistemática de arrecadação direta das contribuições compulsórias destinadas ao Serviço Social da Indústria e ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial;

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

9.1. levantar o sobrestamento determinado pelo item 9.2 do acórdão 1931/2024-Plenário;

9.2. reconhecer a perda superveniente do objeto da presente representação, em razão da extinção da sistemática de arrecadação direta das contribuições compulsórias destinadas ao Serviço Social da Indústria e ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial e da transferência integral da atividade de arrecadação das contribuições à Receita Federal do Brasil;

9.3. dar ciência desta deliberação aos Departamentos Nacionais do Serviço Social da Indústria e do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, à Confederação Nacional da Indústria e à Receita Federal do Brasil;

9.4. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhada do relatório e do voto que o fundamentam, aos Ministros Mauro Campbell Marques e Marco Aurélio Bellizze, relatores dos recursos afetados ao tema repetitivo 1.275 no Superior Tribunal de Justiça;

9.5. arquivar o processo.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2679-38/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

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

ACÓRDÃO Nº 2680/2026 - TCU - Plenário

Vistos e relacionados estes autos que tratam de denúncia encaminhada ao TCU por meio do Ofício GSMPONTE 00203/2026, de 7/5/2026, subscrito pelo Senador Astronauta Marcos Pontes,

relatando aparente paralisação e abandono da execução da obra pública denominada “Ampliação do Hospital Santo Antônio”, localizado no município de Morungaba/SP, custeada com recursos federais, com intermediação da Caixa Econômica Federal.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento no art. 235, do Regimento Interno do TCU, quanto ao processo a seguir relacionado, de acordo com os pareceres emitidos nos autos em: conhecer da denúncia, para, no mérito, julgá-la improcedente; levantar a chancela de sigilo aposta aos autos, à exceção das peças que contém informação pessoal do denunciante; comunicar o teor deste acórdão e dos pareceres que o fundamentam ao Senador Astronauta Marcos Pontes aos demais interessados.

1. Processo TC-012.831/2026-3 (DENÚNCIA)

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

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

1.3. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Morungaba - SP.

1.4. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.7. Representação legal: não há.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2681/2026 - TCU - Plenário

VISTO e relacionado este processo de denúncia acerca de possíveis irregularidades na gestão do Centro de Instrução e Adaptação da Aeronáutica (CIAAR) e do Grupamento de Apoio de Lagoa Santa (GAP-LS), envolvendo, ainda, a atuação da Associação Sociedade dos Amigos do CIAAR (SACIAAR);

Considerando que o denunciante noticia possível utilização irregular de recursos e gêneros destinados à alimentação, favorecimento de fornecedores privados e uso indevido de estruturas públicas pela SACIAAR, com pedido de extensa atuação fiscalizatória e de medidas cautelares destinadas a suspender os eventos “Sua Voz no Ar” e “Baile do Aviador”;

Considerando que a unidade técnica, ao examinar a peça, verificou que a denúncia não apresenta indícios mínimos capazes de conferir plausibilidade às hipóteses formuladas, estando construída com base em sucessivas conjecturas sobre fatos que poderiam estar ocorrendo no CIAAR/GAP-LS;

Considerando que a existência de dias de expediente reduzido ou interrompido não constitui, isoladamente, indício de aquisição excessiva de gêneros alimentícios, de desvio de estoques ou de destinação irregular de alimentos a eventos institucionais, ausente elemento que relacione entre si essas circunstâncias;

Considerando que as alegações relativas ao favorecimento de fornecedores e à existência de relação de reciprocidade entre empresas privadas e a organização militar não vieram acompanhadas de elemento concreto, tendo o denunciante se limitado a propor que o Tribunal levante fornecedores, patrocinadores e registros de acesso para, somente então, verificar se existe correlação entre os fatos noticiados;

Considerando que, quanto à utilização de espaços, equipamentos e mão de obra pela SACIAAR, o denunciante questiona a existência e a adequação dos instrumentos jurídicos que ampararam essa relação, sem apresentar indício mínimo de utilização irregular do patrimônio federal;

Considerando que os extensos procedimentos de fiscalização requeridos se destinariam não a esclarecer fatos para os quais já existam indícios de irregularidade, mas a verificar se os próprios fatos conjecturados ocorreram, o que não atende ao requisito de admissibilidade previsto no art. 235, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU;

Considerando que a insuficiência de indícios repercute também sobre os pedidos cautelares, porquanto a adoção de providência dessa natureza pressupõe suporte fático mínimo que confira plausibilidade à irregularidade cuja consumação se pretende impedir, nos termos do art. 276 do Regimento Interno do TCU, não bastando, para tanto, a proximidade temporal dos eventos "Sua Voz no Ar" e "Baile do Aviador";

Considerando que não se identifica fundamento para determinar, cautelarmente, que o CIAAR/GAP-LS se abstenha de utilizar gêneros da Etapa de Alimentação em eventos, de disponibilizar estrutura pública à SACIAAR ou de aplicar seletivamente critérios de acesso a fornecedores, uma vez que as medidas pretendidas partem da premissa de ocorrência de práticas cuja existência a denúncia não logra minimamente evidenciar;

Considerando que a unidade técnica, após exame de admissibilidade e exame técnico da matéria, propôs o não conhecimento da denúncia, o indeferimento dos pedidos cautelares e o arquivamento dos autos, com ciência ao denunciante;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 235 e 276 do Regimento Interno do TCU, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

a) não conhecer da presente denúncia, por não atender ao requisito de admissibilidade previsto no art. 235, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, ante a ausência de indícios concernentes às irregularidades denunciadas;

b) dar ciência desta deliberação ao denunciante e ao Grupamento de Apoio de Lagoa Santa - Gap-LS; e

c) arquivar o presente processo.

1. Processo TC-018.251/2026-9 (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: Grupamento de Apoio de Lagoa Santa - Gap-ls.

1.4. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública (AudDefesa).

1.7. Representação legal: não há.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2682/2026 - TCU - Plenário

Vistos e relacionados estes autos que tratam de denúncia acerca de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão 90039/2025, conduzido pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), cujo objeto é o registro de preços para aquisição de equipamentos de proteção individual no combate de incêndio estrutural e florestal, a fim de atender demanda da mencionada secretaria e demais órgãos participantes.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento no art. 235, do Regimento Interno do TCU, quanto ao processo a seguir relacionado, de acordo com os pareceres emitidos nos autos em: conhecer da denúncia, para, no mérito, julgá-la improcedente; considerar prejudicado o pedido de medida cautelar formulado pelo denunciante, ante a perda de objeto; levantar a chancela de sigilo aposta aos autos, à exceção das peças que contém informação pessoal do denunciante; e comunicar o teor deste acórdão ao denunciante e aos demais interessados.

1. Processo TC-019.059/2026-4 (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: Secretaria Nacional de Segurança Pública.
1.4. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
1.7. Representação legal: não há.
1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2683/2026 - TCU - Plenário

Vistos e relacionados estes autos de monitoramento autuado para avaliar o cumprimento das determinações proferidas no Acórdão 1.372/2025-TCU-Plenário;

Considerando que, por meio do Acórdão 190/2026-TCU-Plenário (peça 10), já foi concedido, em caráter excepcional, novo e improrrogável prazo de 90 dias para que todas as instituições elencadas neste processo cumpram as determinações exaradas no Acórdão 1.372/2025-TCU-Plenário;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos artigos 143, inciso V, alínea "e", e 183, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, em indeferir a prorrogação de prazo postulada pela Sra. Paula Karini Dias Ferreira Amorim (peça 996), reitora do Instituto Federal do Tocantins, e determinar o retorno dos autos à unidade instrutora de origem, para adoção das medidas cabíveis.

1. Processo TC-007.284/2026-8 (MONITORAMENTO)
1.1. Órgão/Entidade: Conselho Nacional de Justiça; Conselho Nacional do Ministério Público; Controladoria-geral da União; Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos.
1.2. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI).
1.5. Representação legal: não há.
1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2684/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes embargos de declaração opostos pela denunciante ao Acórdão 2.356/2026-Plenário, que não conheceu, por ausência de legitimidade recursal, de pedido de reexame interposto contra o Acórdão 2.097/2026-Plenário, mediante o qual esta Corte julgou improcedente denúncia a respeito de possíveis irregularidades no certame regido pelo Edital 1 – SESI/SP, de 2/10/2023, conduzido pelo Serviço Social da Indústria – Departamento Regional de São Paulo, unidade de Lençóis Paulista/SP, destinado à formação de cadastro de reserva para professores de educação básica;

Considerando que a decisão embargada acolheu os pareceres uniformes da unidade técnica, às peças 26 e 27, e concluiu pela ausência de legitimidade da denunciante para interpor o pedido de reexame;

Considerando que o julgado assentou que, nos termos dos arts. 146 e 282 do Regimento Interno do TCU, incumbe à recorrente demonstrar razão legítima para intervir no processo, não sendo suficiente o inconformismo com a deliberação proferida;

Considerando que também constituiu fundamento da decisão a distinção entre a condição de denunciante e a de interessada habilitada nos autos, uma vez que a apresentação da denúncia não confere, por si só, legitimidade recursal;

Considerando que o acórdão embargado registrou não ter sido demonstrada razão legítima para intervenção ou possibilidade de lesão a direito subjetivo próprio que justificasse o reconhecimento da legitimidade da recorrente;

Considerando, ainda, que a decisão consignou ter sido integralmente assegurado o exercício do direito de petição, mediante o conhecimento da denúncia e sua apreciação de mérito, sem que disso decorresse prerrogativa de rediscutir a matéria por meio de recurso independentemente do preenchimento dos requisitos de admissibilidade;

Considerando que a embargante não se encontra habilitada como interessada no processo;

Considerando que, no pedido de habilitação apresentado nos autos, a requerente alegou ter participado do certame e obtido a terceira colocação na listagem de resultados das provas de Pedagogia para Lençóis Paulista, sustentando que as irregularidades denunciadas afetariam sua expectativa de homologação da seleção e de inclusão regular no cadastro de reserva;

Considerando que a requerente argumentou, também, que a invalidação ou a correção das regras impugnadas poderia alterar o destino da seleção, circunstância que, em seu entendimento, justificaria sua admissão como interessada e o reconhecimento de legitimidade recursal;

Considerando, contudo, que a habilitação como interessada depende do deferimento de pedido fundamentado, com demonstração clara e objetiva de razão legítima para intervir no processo, conforme os arts. 144, § 2º, e 146, caput e §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 2º, § 2º, da Resolução-TCU 36/1995, com a redação dada pela Resolução-TCU 213/2008;

Considerando que a jurisprudência desta Corte afasta o ingresso automático do denunciante como parte, exigindo a demonstração dos pressupostos próprios da intervenção processual, conforme exemplifica o Acórdão 1.030/2026-Plenário;

Considerando que a participação da requerente no certame e a expectativa de obter resultado favorável não bastam, nas circunstâncias examinadas, para demonstrar razão legítima para intervenção, pois não foi identificada disposição das deliberações desta Corte que alterasse sua classificação, determinasse sua exclusão ou restringisse direito subjetivo próprio;

Considerando que este Tribunal, ao apreciar denúncias e representações, tutela o interesse público compreendido em suas competências constitucionais, não se constituindo em instância recursal dos processos seletivos para satisfação de pretensões individuais dos candidatos;

Considerando que a expectativa de que a atuação do controle externo produza resultado favorável à requerente não se confunde com a demonstração de lesão a direito subjetivo próprio decorrente de decisão deste Tribunal;

Considerando que a tutela de eventuais direitos individuais relativos à homologação do certame, à revisão da avaliação ou à inclusão no cadastro de reserva deve ser buscada perante o Poder Judiciário, não assegurando tais pretensões, por si sós, o ingresso como parte neste processo;

Considerando, assim, que os fundamentos apresentados não justificam o deferimento do pedido de habilitação como interessada;

Considerando, por fim, que, nos termos do art. 287, § 1º, do Regimento Interno do TCU, os embargos de declaração podem ser opostos pela parte ou pelo Ministério Público junto a este Tribunal, não tendo a denunciante demonstrado os pressupostos necessários ao reconhecimento de sua condição de parte nestes autos;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso IV, alínea “b”, § 3º, 144, § 2º, 146, caput e §§ 1º, 2º e 6º, 282 e 287, § 1º, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 34, § 1º, da Lei 8.443/1992, em indeferir o pedido de ingresso da denunciante no processo como interessada e, por consequência, não conhecer dos embargos de declaração opostos ao Acórdão 2.356/2026-Plenário, por ausência de legitimidade recursal, encaminhando-lhe cópia desta deliberação:

1. Processo TC-006.024/2026-2 (DENÚNCIA)

1.1. Embargante: Identidade Reservada (999.999.999-99).

1.2. Órgão/Entidade: Servico Social da Industria - Sesi - Servico Social da Industria - Sesi - D.r. Sao Paulo.

1.3. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.5. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.

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

1.7. Representação legal: não há.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2685/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos em que se discute monitoramento do Acórdão 1.780/2026-Plenário, que julgou representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90.002/2026, sob a responsabilidade do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Espírito Santo (Crea/ES), cujo objeto é a "contratação de empresa especializada na prestação de serviços de agenciamento de viagens",

Considerando os pareceres uniformes exarados nos autos pela unidade técnica, às peças 12 e 13;

Considerando que, mediante a decisão monitorada, esta Corte determinou ao Crea/ES que promovesse a anulação da Ata de Registro de Preços 1/2026, decorrente do Pregão Eletrônico 90.002/2026, e se abstivesse de prorrogar o Contrato 22/2026, resultante do mesmo certame;

Considerando que o Crea/ES formalizou o cancelamento integral dos itens da Ata de Registro de Preços 1/2026, com a consequente cessação de todos os seus efeitos, inclusive da possibilidade de adesão por órgãos ou entidades não participantes;

Considerando que o Conselho informou que o Contrato 22/2026 não será prorrogado e comprovou a instauração do Processo Administrativo 690627/2026, destinado à realização de nova licitação para a contratação dos serviços de agenciamento de viagens;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, no que se refere aos autos abaixo relacionados, com base no art. 143, inciso III, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 36 da Resolução-TCU 259/2014, alterada pela Resolução-TCU 321/2020, em considerar atendidas as medidas solicitadas nos subitens 9.3.1 e 9.3.2 do Acórdão 1.780/2026-Plenário, informar ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Espírito Santo (Crea/ES) o teor da presente deliberação e apensar o processo ao TC 009.521/2026-7, nos termos dos pareceres uniformes juntados aos autos:

1. Processo TC-015.860/2026-4 (MONITORAMENTO)

1.1. Órgão/Entidade: Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Espírito Santo.

1.2. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2686/2026 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso II, e 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 143, 237, parágrafo único, e 250 do Regimento Interno do TCU, quanto ao processo a seguir relacionado, em conhecer da representação, considerá-la improcedente e determinar o arquivamento, dando ciência ao(s) representante(s), de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-012.611/2026-3 (REPRESENTAÇÃO)
1.1. Interessado: Superior Tribunal Militar (00.497.560/0001-01)
1.2. Órgão/Entidade: Superior Tribunal Militar.
1.3. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.5. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
1.6. Representação legal: Alauana Ribeiro Las Cazas Ersinzon (52229/OAB-DF) e Elaine Nogueira da Silva (29371/OAB-DF), representando R5 Inteligência Digital Ltda.
1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2687/2026 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso II, e 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso III, 169, inciso III, 235 e 237, do Regimento Interno do TCU e arts. 103, § 1º, e 105 da Resolução TCU 259/2014 e art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, quanto ao processo a seguir relacionado, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-015.733/2026-2 (REPRESENTAÇÃO)
1.1. Órgão/Entidade: Departamento Regional do Sesi no Estado de Tocantins.
1.2. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
1.5. Representação legal: Pedro Henrique Ferreira Ramos Marques (261130/OAB-SP), representando Up Brasil Administracao e Servicos Ltda.
1.6. Determinações/Recomendações/Orientações:
1.6.1. conhecer da representação;
1.6.2. considerar prejudicada a continuidade do exame da representação por este Tribunal, diante do baixo risco, da baixa relevância e da baixa materialidade de seu objeto;
1.6.3. dar ciência desta decisão ao representante, enviando-lhe cópia da peça 21 destes autos;
1.6.4. encaminhar cópia desta decisão e da peça 21 destes autos ao Departamento Regional do Tocantins (Sesi/TO) e a sua unidade de controle interno para adoção das providências de sua alçada e armazenamento em base de dados acessível a este Tribunal; e
1.6.5. arquivar os presentes autos.

ACÓRDÃO Nº 2688/2026 - TCU - Plenário

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

1. Processo TC-016.071/2026-3 (REPRESENTAÇÃO)
1.1. Entidade: Serviço Social do Transporte – Sest
1.2. Relator: Ministro Benjamin Zymler
1.3. Representante do Ministério Público: não atuou
1.4. Unidade técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações)
1.5. Representação legal: Matheus Messeder Duarte (OAB/MG 168.411)

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.6.1. indeferir, por prejudicialidade, o pedido de medida cautelar formulado pela representante;

1.6.2. levantar o sigilo das peças 1 a 9 destes autos, ante a ausência de fundamento para sua manutenção;

1.6.3. dar ciência à representante e ao Serviço Social do Transporte acerca da presente deliberação, remetendo-lhes cópia da instrução técnica de peça 12; e

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

ACÓRDÃO Nº 2689/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de representação com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico (PE) 99/2026, sob responsabilidade da Universidade Federal do Ceará (UFC), com valor estimado de R$ 4.957.073,90, cujo objeto é o registro de preços para eventual contratação de serviços comuns de engenharia de topografia, abrangendo levantamento planialtimétrico, e de sondagem à percussão (SPT) e mista, destinados a subsidiar projetos de construções, ampliações, reformas e urbanizações nos nove campi da UFC;

Considerando os pareceres uniformes exarados nos autos pela unidade técnica, às peças 23 e 24;

Considerando que, no Acórdão 754/2026-Plenário, rel. Min. Bruno Dantas, em situação semelhante, envolvendo registro de preços para serviços de implantação, demarcação, parcelamento, georreferenciamento e certificação, esta Corte considerou adequada a utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP) diante de demanda frequente, parcelada e territorialmente dispersa;

Considerando que a situação difere daquela examinada no Acórdão 1.604/2017-Plenário, rel. Min. Vital do Rêgo, em que este Tribunal considerou indevido o SRP para contratação imediata de serviços continuados e específicos, com quantitativos certos e determinados e sem parcelamento das entregas;

Considerando que, no presente caso, a execução é futura e sob demanda, distribuída entre os nove campi da UFC e que, quanto ao uso de modelo da Advocacia-Geral da União (AGU), o art. 19, inciso IV e § 2º, da Lei 14.133/2021 prestigia a adoção de modelos padronizados de editais, termos de referência e contratos;

Considerando, nessa linha, que, embora o termo de referência conserve marcações, alternativas e trechos-modelo não eliminados, os autos contêm Estudo Técnico Preliminar (ETP), Termo de Justificativas Técnicas, Memorial Descritivo, memória de quantitativos e composições de custos específicos da contratação (peças 4 e 11-16), não havendo demonstração de que essas imperfeições formais tenham comprometido a definição do objeto, a formulação das propostas ou a competitividade do certame;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, no que se refere aos autos abaixo relacionados, com base no art. 143, inciso III, 169, inciso V, 250, inciso I, 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno do Tribunal, c/c o art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021 e o art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, em conhecer da representação, atendidos os requisitos de admissibilidade, para, no mérito, considerá-la improcedente, indeferindo o pedido de medida cautelar solicitado e arquivando os presentes autos, nos termos dos pareceres uniformes juntados aos autos:

1. Processo TC-017.430/2026-7 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Universidade Federal do Ceará.

1.2. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: Raimundo Alves de Lira Silva, representando Pragmatikos Negocios, Editora & Futuros Ltda.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2690/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de representação em face de expediente encaminhado pelo Deputado Federal Gustavo Gayer Machado de Araújo, Líder da Minoria na Câmara dos Deputados, por meio do qual solicita a este Tribunal a realização de fiscalização acerca dos impactos fiscais e da governança das políticas públicas relacionadas ao crescente aumento das recuperações judiciais no agronegócio brasileiro,

Considerando os pareceres uniformes exarados nos autos às peças 4 a 6;

Considerando que, mediante Ofício 49/2026-GLM, de 10/8/2026 (peça 1), o parlamentar invoca o art. 237, inciso III, do Regimento Interno do TCU e solicita que este Tribunal avalie a conveniência e a oportunidade de instaurar procedimento de fiscalização destinado a examinar os efeitos do aumento das recuperações judiciais sobre as políticas públicas de crédito rural, renegociação de passivos e apoio financeiro ao setor agropecuário;

Considerando que a presente documentação não veio acompanhada da indicação de irregularidade ou ilegalidade concreta, acompanhada de elementos indiciários que justifiquem sua apuração;

Considerando ainda que, que não se mostra cabível conferir ao expediente o tratamento próprio das Solicitações do Congresso Nacional, por não ter sido formulado pela Câmara dos Deputados, pelo Senado Federal ou por comissão técnica ou de inquérito, nos termos do art. 71, inciso IV, da Constituição Federal e do art. 232 do Regimento Interno do TCU;

Considerando, quanto ao tema objeto da presente representação, a existência do TC 020.692/2025-0, autuado como Solicitação do Congresso Nacional e instaurado a partir de requerimento encaminhado pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados (CAPADR), com o objetivo de apurar aspectos relacionados à execução da Política Nacional de Crédito Rural;

Considerando que, entre as questões submetidas à análise naquela fiscalização, se encontravam alegações de recusa indevida à prorrogação de operações de crédito rural prevista no Manual de Crédito Rural (MCR), renegociações supostamente realizadas em desacordo com a regulamentação aplicável, prática de venda casada de produtos e serviços financeiros, falhas de transparência quanto à utilização de recursos equalizados, deficiências na supervisão exercida pelos órgãos responsáveis pela política pública e potenciais impactos econômicos e fiscais decorrentes do aumento da inadimplência e do endividamento rural;

Considerando que, segundo o relatório produzido pela equipe de auditoria (à peça 141 do TC 020.692/2025-0), foram identificadas questões relacionadas à existência de possíveis desincentivos à prorrogação de operações de crédito rural com equalização de encargos financeiros pela União, à insegurança jurídica decorrente de interpretações divergentes sobre o caráter obrigatório ou facultativo das prorrogações previstas no MCR, à ausência ou fragilidade da motivação apresentada pelas instituições financeiras nos casos de indeferimento de pedidos de prorrogação, à adequação dos canais destinados ao recebimento de denúncias sobre práticas abusivas no crédito rural e à inexistência de critérios padronizados para avaliação de laudos técnicos utilizados na comprovação de perdas de safra;

Considerando ainda que, em razão desses achados, foram formuladas propostas de determinações e recomendações direcionadas principalmente ao Banco Central do Brasil, ao Conselho Monetário Nacional e ao Ministério da Agricultura e Pecuária, contemplando medidas voltadas ao aprimoramento da supervisão do crédito rural, ao aperfeiçoamento dos procedimentos de análise e resposta aos pedidos de prorrogação de dívidas, ao fortalecimento dos mecanismos de transparência e

ao aperfeiçoamento dos instrumentos de tratamento de denúncias e acompanhamento da política pública;

Considerando, finalmente, que o TC 020.692/2025-0 ainda se encontra em tramitação e não foi objeto de deliberação definitiva pelo TCU e que, desse modo, os achados e as propostas produzidos no âmbito da auditoria possuem caráter instrutório e permanecem pendentes de apreciação pelo relator e pelo colegiado competente;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, no que se refere aos autos abaixo relacionados, com base nos arts. 143, inciso III, 235 e 237 do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, em não conhecer da presente documentação como representação, por não atender aos requisitos de admissibilidade, encaminhar ao representante cópia desta deliberação, acompanhada da instrução, à peça 4, com especial atenção ao capítulo "Informações Adicionais" daquele relatório, arquivando o presente processo, nos termos dos pareceres uniformes juntados aos autos:

1. Processo TC-017.930/2026-0 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Ministerio da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - Gabinete do Ministro (extinto).

1.2. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

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 2691/2026 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso II, e 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 143, 237, inciso VII e parágrafo único, e 250 do Regimento Interno do TCU, quanto ao processo a seguir relacionado, em conhecer da representação, considerá-la improcedente, indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pela representante, ante a inexistência dos requisitos necessários à sua adoção e determinar o arquivamento dos autos, dando ciência ao representante e ao órgão jurisdicionado, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-019.838/2026-3 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Escola Naval.

1.2. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: Daniel Gustavo Max Paukovits Teixeira (134671/OAB-RJ), representando RGM Serviços Ambientais Ltda.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2692/2026 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 235 e 237, III e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, quanto ao processo a seguir relacionado, em conhecer da representação, considerá-la improcedente, fazer a seguinte determinação e arquivar os autos, dando ciência desta deliberação e da

instrução de peça 13 ao Ministério da Cultura e à Delegacia da Polícia Federal em Itajaí/SC (RDF 2024.0114066- DPF/IJI/SC), de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-025.360/2024-8 (REPRESENTAÇÃO)
1.1. Órgão/Entidade: Ministério da Cultura.
1.2. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação).
1.5. Representação legal: não há.
1.6. Determinar ao Ministério da Cultura que, no âmbito do procedimento de tomada de contas especial relativo ao Pronac 1110754, avalie a conformidade dos pagamentos registrados a título de captação de recursos, inclusive quanto à observância dos limites regulamentares aplicáveis.

ACÓRDÃO Nº 2693/2026 - TCU - Plenário

Cuidam os autos de denúncia acerca de suposta irregularidade praticada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) relacionada ao encerramento de manifestações formalizadas pelos cidadãos na plataforma Fala.BR mediante respostas automáticas, sem apuração concreta ou solução efetiva das demandas apresentadas.

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

Considerando as razões expostas na instrução elaborada pela unidade técnica (peça 30);

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

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

b) dar ciência ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) de que as respostas encaminhadas no âmbito dos NUPs 18800.134126/2025-93, 18800.189699/2025-54, 18800.213096/2025-81 e 18800.268238/2025-47 não apresentaram, de forma satisfatória, informação objetiva acerca da análise dos fatos apontados, incluindo os esclarecimentos e as eventuais providências adotadas no caso, o que afronta o disposto no art. 29, inciso II, da Portaria Normativa CGU 116, de 18/3/2024, e não evidencia o pleno exercício das competências previstas no art. 25, inciso IV, e no art. 26, incisos I e II, do Regimento Interno do INSS, aprovado pela Portaria PRES/INSS 1.678/2024;

c) 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;

d) encaminhar cópia da instrução (peça 30) e desta deliberação ao denunciante e ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), para ciência;e

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

1. Processo TC-017.749/2025-5 (DENÚNCIA)
1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei 8.443/1992)
1.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei 8.443/1992)
1.3. Órgão/Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social.
1.4. Relator: Ministro Augusto Nardes.
1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios).

1.7. Representação legal: André Luís Soares de Andrade (224220/OAB-MG), representando o denunciante.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2694/2026 - TCU - Plenário

Cuidam os autos de denúncia acerca de possíveis irregularidades no empenho de emenda individual parlamentar (oriunda de deputado federal), com eventual aporte de todo o valor em duas contas bancárias virtuais e particulares, no montante total de R$ 300.000,00, solicitadas por servidora em cargo de gestão, em processo restrito no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA) - Campus Juazeiro, com vistas à execução do projeto de pesquisa 3542317: "O IFBA como Vetor de desenvolvimento local e regional: a experiência de implantação dos campi Jaguaquara e Campo Formoso", acordado entre o IFBA e a Fundação de Apoio de Pesquisa e Extensão (Fapex), configurando possível desvio de finalidade, locupletamento irregular de recurso federal e ofensa ao princípio da legalidade orçamentária.

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

Considerando que a Procuradoria Federal junto ao IFBA concluiu pela inexistência de evidência de dolo e pela atuação de boa-fé das servidoras, que, desconhecendo os procedimentos administrativos, tiveram o erro corrigido e o correto andamento dado ao projeto;

Considerando que a Reitoria do IFBA encaminhou a denúncia à sua unidade de correição para juízo de admissibilidade quanto à conduta das servidoras Juliana Mousinho Saphira Andrade e Selma Maria Rodrigues de Andrade Alves, bem como que a Auditoria Interna do IFBA propôs a inclusão de auditoria específica sobre a atuação e os contratos da Fapex no Plano Anual de Auditoria Interna (Paint 2026);

Considerando que, diante das providências administrativas internas já adotadas pelo IFBA, mostra-se desnecessária a atuação adicional deste Tribunal;

Considerando as razões expostas na instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação), (peça 55);

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

a) conhecer da presente denúncia, satisfeitos 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) dar ciência desta deliberação ao denunciante e ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA);

c) arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal.

1. Processo TC-018.003/2025-7 (DENÚNCIA)

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

1.2. Órgão/Entidade: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia.

1.3. Relator: Ministro Augusto Nardes.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.6. Representação legal: Vania Oliveira Reis (29966/OAB-BA), representando Fundacao de Apoio A Pesquisa e A Extensao.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2695/2026 - TCU – Plenário

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90004/2026, sob a responsabilidade de Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), com valor estimado sigiloso em relação ao item 2, cujo objeto é o registro de preço nacional para futura e eventual aquisição de ônibus escolares pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios (peça 4, p. 2).

Considerando que, nessa fase, trata-se de agravo interposto pela empresa Volkswagen Truck & Bus Indústria e Comércio de Veículos Ltda. contra o Acórdão 1.206/2026-TCU-Plenário, por intermédio do qual esta Corte referendou a medida cautelar adotada por meio do despacho contido na peça 15 destes autos, bem como as demais medidas acessórias autorizadas;

Considerando que, além do agravo, tanto a agravante quanto a representante, empresa IVG Brasil Ltda., apresentaram pedidos para ingressarem nos autos como interessadas (peças 27 e 40);

Considerando que a jurisprudência do TCU é pacífica no sentido de que o reconhecimento do representante ou licitante como parte é situação excepcional e depende, além do pedido de ingresso nos autos como interessado, da demonstração de legítima e comprovada razão para intervir no processo (v.g. Acórdãos 1.955/2017-TCU-Plenário, relator Min. Bruno Dantas e 455/2019-TCU-Plenário, relator Min. Substituto André Luís de Carvalho);

Considerando que a mera participação no certame não gera direito subjetivo a ser defendido perante esta Corte, não conferindo à licitante, ainda que autora da representação, a condição de parte interessada no processo (v.g. Acórdãos 1.618/2025-TCU-Plenário, relator Min. Bruno Dantas e 458/2019-TCU-Plenário, relator Min. Walton Alencar Rodrigues);

Considerando que a agravante não foi formalmente admitida como parte nos autos, de modo que não possui legitimidade para apresentar recurso ou outros atos processuais, por não ter demonstrado sua razão legítima para intervir nos autos, nem a possibilidade concreta de lesão a direito subjetivo próprio, à luz do art. 282 do RITCU; e

Considerando que, diante da ausência de legitimidade, resta prejudicada a análise dos demais pressupostos recursais, tais como tempestividade, interesse e adequação;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso IV, alínea “b”, 146, 282 e 289, do Regimento Interno do TCU, e diante das razões expostas pelo Relator, em:

não conhecer do Agravo interposto pela pela empresa Volkswagen Truck & Bus Indústria e Comércio de Veículos Ltda. contra o Acórdão 1.206/2026-TCU-Plenário, de minha relatoria;

b) negar o pedido para ingresso nos autos das empresas Volkswagen Truck & Bus Indústria e Comércio de Veículos Ltda. e IVG Brasil Ltda.

c) informar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e às empresas acima indicadas que a presente deliberação está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

1. Processo TC-008.868/2026-3 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Agravante: Volkswagen Truck & Bus Indústria e Comércio de Veículos Ltda. (06.020.318/0001-10)

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

1.3. Unidade jurisdicionada: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

1.4. Relator: Ministro Augusto Nardes.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.6. Relator da deliberação recorrida: Ministro Augusto Nardes

1.7. Unidade Técnica: não atuou.

1.8. Representação legal: Beatriz Cavicchioli de Marino (456297/OAB-SP), entre outros, representando IVG Brasil Ltda.; Caue Vecchia Luzia (20219/OAB-SC), Joel de Menezes Niebuhr (12639/OAB-SC), entre outros, representando Volkswagen Truck & Bus Indústria e Comércio de Veículos Ltda.

1.9. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2696/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa Daexe Assessoria Executiva Ltda. acerca de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 45/2026, sob a responsabilidade do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Santa Catarina (Sebrae/SC). O objetivo do certame é a contratação de empresa para a prestação de serviços de pesquisas para medição de resultados de projetos orientados pelo Manual de Gestão da Estratégia do Sebrae Nacional, com valor estimado de R$ 759.880,00.

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 deste Tribunal e o art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;

considerando que a representante foi inabilitada com fundamento no item 2.6.3 do edital, que impede a participação de empresa declarada inidônea para licitar ou contratar com a Administração Pública; embora a sanção registrada em seu nome correspondesse à suspensão temporária de participação em licitação e ao impedimento de contratar aplicada pela Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional S.A. (ENBPar), com base no art. 83, inciso III, da Lei 13.303/2016;

considerando que a declaração de inidoneidade, prevista no art. 156, IV e § 5º, da Lei 14.133/2021, e a suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar, do art. 83, III, da Lei 13.303/2016, são sanções distintas, não sendo cabível enquadrar a segunda na hipótese editalícia referente à primeira;

considerando que, nos termos dos arts. 38, inciso II, e 83, inciso III, da Lei 13.303/2016, a suspensão temporária de participação em licitação e o impedimento de contratar restringem-se à entidade sancionadora, não produzindo efeitos perante o Sebrae/SC;

considerando que, embora presente a plausibilidade jurídica das alegações, a baixa materialidade envolvida, a reduzida diferença entre a proposta da representante e a vencedora (R$ 1.900,00) e a ausência de indícios de má-fé desaconselham a adoção de medida cautelar ou de providências mais incisivas, ponderados também os respectivos custos de controle; e

considerando, ainda, as razões expostas na instrução elaborada pela unidade técnica;

os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos art. 143, inciso V, alínea “a”, art. 169, inciso II, e arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno, art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, e art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, e de acordo com o parecer emitido nos autos, ACORDAM, por unanimidade, em:

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

b) dar ciência ao Sebrae/SC de que a inabilitação da empresa Daexe Assessoria Executiva Ltda. no Pregão Eletrônico 45/2026, com fundamento na sanção de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar aplicada pela Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional S.A. (ENBPar), contraria os arts. 38, inciso II, e 83, inciso III, da Lei 13.303/2016, porquanto os efeitos dessa penalidade se restringem à entidade sancionadora, não se confundindo com a declaração de inidoneidade prevista no art. 156, inciso IV e § 5º, da Lei 14.133/2021 e contemplada no item 2.6.3 do edital;

c) comunicar esta deliberação ao Departamento Nacional do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, ao Sebrae/SC e à representante; e

d) arquivar o processo.

1. Processo TC-014.415/2026-7 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Unidade: Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Santa Catarina (Sebrae/SC)

1.2. Relator: Ministro Jorge Oliveira

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou

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

1.5. Representação legal: Dekker Antonio Jordão Filipe Baptista, representando Daexe Assessoria Executiva Ltda.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há

ACÓRDÃO Nº 2697/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de agravo interposto por SS Naval Comércio e Serviços Ltda. – SS Naval (peças 47-50) contra o Despacho de 21/9/2026 (peça 42), por meio do qual conheci desta representação, indeferi, naquele momento, o pedido de medida cautelar e determinei a oitiva da Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), além da realização de diligência à estatal. Na origem, cuida-se de representação formulada pela agravante acerca de possíveis irregularidades na Oportunidade 7004601531, promovida pela Petrobras para o afretamento de embarcações do tipo Fast Supply Crewboat (FSC).

Considerando que, no referido despacho, reconheci a plausibilidade das alegações da SS Naval e das conclusões da AudContratações quanto à ausência das Planilhas de Preços Unitários (PPU) da licitante Internav Navegação Ltda. (Internav), além de pequenas divergências nos valores divulgados pela estatal para o Lote A; ressalvei, contudo, haver dúvida razoável sobre se ocorreu o saneamento regular da proposta, admitido pelo formalismo moderado, ou inclusão posterior de elementos na proposta da Internav; ponderei, ainda, a inexistência de questionamentos quanto à habilitação técnica das empresas e a reduzida diferença entre os preços ofertados; e, diante desse panorama, adotei as medidas acima mencionadas;

considerando que a agravante sustenta que: i) a oitiva da Petrobras não suspende o certame, circunstância que poderia tornar ineficaz futura decisão do TCU; ii) a superveniência de retificação, emitida pela Petrobras para corrigir erro material no ordenamento das propostas, teria confirmado a incompletude do Adendo G do edital e que a pequena diferença entre as propostas tornaria decisiva a ausência da taxa de câmbio e dos demais elementos da PPU na proposta da Internav; e iii) não há perigo da demora reverso, pois a entrada em operação estaria prevista apenas para julho de 2027; e, com base nesses argumentos, requer a reconsideração do despacho para determinar que a Petrobras se abstenha de adjudicar e homologar o Lote A até a deliberação de mérito do TCU;

considerando, no entanto, que, nos termos do art. 289 do Regimento Interno do TCU, o agravo é cabível contra despacho decisório desfavorável à parte, o que pressupõe a prévia condição de responsável ou interessado, conforme os arts. 144 e 145 do mesmo regimento; e que a SS Naval figura nos autos apenas como representante, sem ter sido habilitada como interessada, formulado requerimento nesse sentido ou demonstrado razão legítima para intervir como parte;

considerando que, segundo a jurisprudência do TCU, a condição de representante, a participação na licitação e o interesse econômico no resultado do certame não conferem, por si sós, a qualidade de parte ou de interessado no processo de controle externo, destinado precipuamente à tutela do interesse público, sendo necessária a demonstração clara e objetiva de razão legítima para intervir nos autos, conforme os Acórdãos 1.616/2012-Plenário (rel. Min. Augusto Nardes) e 1.924/2015-Plenário (rel. Min. Ana Arraes); e

considerando que a ausência da condição de parte implica falta de legitimidade recursal, conforme decidido nos Acórdãos 241/2021 e 1.667/2017, ambos do Plenário e de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz; e que o não conhecimento do agravo não impede que os fatos e documentos apresentados pela empresa sejam considerados no exame de mérito da representação;

os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, IV, “b”, 144, 145 e 289 do Regimento Interno do TCU, em:

a) não conhecer do agravo interposto por SS Naval Comércio e Serviços Ltda., ante a ausência de legitimidade recursal; e

b) comunicar esta decisão à agravante e à Petrobras.

1. Processo TC-019.434/2026-0 (REPRESENTAÇÃO)
1.1. Agravante: SS Naval Comércio e Serviços Ltda. (04.570.351/0001-99)
1.2. Interessado: Petróleo Brasileiro S.A. (33.000.167/0001-01)
1.3. Unidade: Petróleo Brasileiro S.A (Petrobras)
1.4. Relator: Ministro Jorge Oliveira
1.5. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jorge Oliveira
1.6. Representante do Ministério Público: não atuou
1.7. Unidade Técnica: não atuou
1.8. Representação legal: Luigi Bruno de Lima Avalone Ramalho (OAB/RJ 125.916), representando a Petrobras; Bruno Raphael Duque Mota (OAB/MG 95.706), representando SS Naval Comércio e Serviços Ltda.
1.9. Determinações/Recomendações/Orientações: não há

ACÓRDÃO Nº 2698/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de representação de licitante, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90008/2026, promovido pelo Conselho Regional de Educação Física da 4ª Região (CREF-4/SP), para a prestação de serviços de captura, roteamento, transmissão, processamento, compensação e liquidação financeira das transações realizadas por meio de cartões de crédito e débito, à vista ou parcelado, relativas ao pagamento de anuidades, multas e demais taxas devidas à entidade, pelo período de 60 (sessenta) meses.

Considerando que a representação atende aos requisitos de admissibilidade;

considerando que a representante alega existência de restrição indevida à competitividade, consubstanciada na exclusão da participação, no certame, de subcredenciadores, subadquirentes, facilitadores e agentes que dependam de terceiro credenciador;

considerando que regulamentação do Banco Central do Brasil reconhece o subcredenciador como participante legítimo dos arranjos de pagamento, de modo que a mera invocação genérica de riscos operacionais, financeiros ou regulatórios não é, em princípio, suficiente para justificar a exclusão dessa categoria de agentes econômicos da disputa;

considerando que, todavia, a legitimidade regulatória do subcredenciador não impede que a Administração, diante das características específicas do objeto e dos riscos concretamente identificados, exija da contratada atuação direta como credenciadora/adquirente, desde que a opção seja devidamente motivada e proporcional;

considerando que, no caso concreto, os documentos da fase preparatória, notadamente o estudo técnico preliminar (ETP 17/2026), demonstram que a modelagem adotada decorreu de experiência contratual anterior diretamente relacionada à interrupção dos serviços e ao não repasse de receitas do conselho, em razão da liquidação extrajudicial da Entrepay Instituição de Pagamento S.A. (decretada pelo Banco Central do Brasil em 27/3/2026), que atuava na liquidação das transações no âmbito do Contrato Administrativo 1755/2021, firmado com a empresa Logpro;

considerando que a opção por concentrar, na própria contratada, as atividades essenciais de captura, autorização, liquidação, repasse, estornos, chargebacks e conciliação apresenta relação objetiva com os riscos anteriormente experimentados, buscando reduzir a dependência de intermediários, ampliar a rastreabilidade das operações e concentrar a responsabilidade pela liquidação e pelo repasse das receitas;

considerando que a restrição alcança determinado modelo de atuação, mas permanece possível a participação de quaisquer instituições que executem diretamente as atividades de credenciadoras/adquirentes, não havendo elementos nos autos que indiquem direcionamento a fornecedor específico ou inexistência de pluralidade de agentes econômicos capazes de atender à exigência;

considerando que, diante das circunstâncias concretas da contratação, não se confirmou que a limitação questionada pela representante configura restrição indevida à competitividade, sendo, portanto, improcedente a representação;

considerando ausente o pressuposto da plausibilidade jurídica, essencial à concessão da medida cautelar; e

considerando as razões expostas na instrução da unidade técnica;

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

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

b) indeferir o pedido de adoção de medida cautelar;

c) comunicar esta decisão à representante; e

d) arquivar os autos.

1. Processo TC-019.835/2026-4 (REPRESENTAÇÃO)
1.1. Representante: Soluções Pública & Privada de Pagamentos S.A.
1.2. Unidade: Conselho Regional de Educação Física da 4ª Região (CREF-4/SP)
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: Bruno Cabrino Salvadori (OAB/SP 419.741)
1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há

ACÓRDÃO Nº 2699/2026 - TCU – Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de denúncia a respeito de possíveis irregularidades relativas à decisão da Casa da Moeda do Brasil (CMB) que alterou o regime de trabalho de seus empregados, ampliando os dias de comparecimento presencial obrigatório, sem divulgação pública de estudos técnicos prévios, análise dos impactos financeiros, avaliações de produtividade institucional ou demonstração de vantajosidade, bem como acerca de possível ilegalidade na contratação por inexigibilidade de licitação de escritório de advocacia (Contrato 2194/2026, celebrado com Chiode e Minicucci Sociedade de Advogados) para representação judicial da estatal nas Ações Civis Coletivas 0010817-14.2026.5.15.0053 e 0100532-92.2026.5.01.0009;

Considerando que a matéria de fundo se encontra submetida ao Poder Judiciário, em ações civis coletivas sobrestadas por 60 dias para viabilizar tratativas de acordo, e em procedimento de mediação e negociação conduzido pelo Tribunal Superior do Trabalho no âmbito do Dissídio Coletivo de Greve 1000481-13.2026.5.00.0000 (peça 15), tendo sido aprovada, pela Diretoria Executiva da CMB, proposta de alteração do regime de trabalho para três dias presenciais e dois dias remotos por semana;

Considerando que, quanto àquela contratação por inexigibilidade, a CMB informou que, após autorização da Advocacia-Geral da União para a representação judicial da estatal nas referidas Ações Civis Coletivas 0010817-14.2026.5.15.0053 e 0100532-92.2026.5.01.0009, encontra-se em andamento o processo de encerramento consensual do Contrato 2194/2026 (peça 65), mediante formalização de distrato, circunstância que mitiga eventuais impactos financeiros;

Considerando a inexistência de elementos que caracterizem risco iminente à gestão de recursos públicos ou à continuidade das atividades da Casa da Moeda do Brasil, não se mostrando necessária, neste momento processual, atuação desta Corte de Contas sobre o mérito da matéria;

Considerando, portanto, que resta prejudicado o prosseguimento da presente denúncia dados os encaminhamentos conferidos pela unidade jurisdicionada; e

Considerando os pareceres uniformes exarados pela Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (peças 67-69),

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) encerrar o processo com base no art. 169, V, do RITCU.

b) levantar o sigilo dos autos, com fulcro no art. 55 da Lei 8.443/1992, excetuando-se as peças e demais elementos que contenham a identificação da pessoa da denunciante; e

c) informar a prolação do presente Acórdão à Casa da Moeda do Brasil e à denunciante.

1. Processo TC-010.011/2026-9 (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. Entidade: Casa da Moeda do Brasil.

1.4. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.7. Representação legal: Ricardo Zacharski Júnior (160053/OAB-RJ), Claudio Vinicius Reis de Azevedo (130268/OAB-RJ) e outros, representando Casa da Moeda do Brasil.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2700/2026 - TCU – Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pelo Município de Governador Nunes Freire (MA), na pessoa de seu Prefeito, Luis Fernando de Castro Braga, em razão de notificação expedida pelo Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA), na condição de concedente dos recursos do Contrato de Repasse 890852/2019/MAPA/CAIXA, no valor de R$ 1.930.000,00, em favor do ente municipal representante para adequação de estradas vicinais, no âmbito das medidas administrativas que antecedem eventual instauração de tomada de contas especial, em que se noticiam omissão na prestação de contas do ajuste e pagamentos por serviços supostamente não executados;

Considerando que o Contrato de Repasse 890852/2019/MAPA/CAIXA teve vigência encerrada em 20/3/2026 e que, diante da ausência de apresentação da prestação de contas, o MAPA notificou o atual gestor para, no prazo de 45 dias, apresentar a prestação de contas ou recolher os recursos transferidos;

Considerando que a referida notificação não constitui imputação definitiva de débito nem conclusão acerca da responsabilidade do representante, integrando procedimento administrativo ainda em curso perante o órgão concedente;

Considerando que, nos termos do art. 3º da IN-TCU 98/2024 e da DN-TCU 155/2016, compete à autoridade administrativa adotar, previamente à instauração de tomada de contas especial, as medidas administrativas ao seu alcance destinadas à caracterização da irregularidade, à identificação dos responsáveis, à quantificação do dano e à obtenção do ressarcimento;

Considerando que tais providências já vêm sendo adotadas pelo MAPA, que especificou os procedimentos a serem realizados no Transferegov.br e os documentos necessários à instrução da análise da prestação de contas, razão pela qual não se mostra pertinente que este Tribunal se antecipe a esse exame nem determine a imediata instauração de tomada de contas especial;

Considerando que, dado o contexto, não se identifica, neste momento, interesse público que justifique a instauração de processo autônomo de controle externo para apuração dos mesmos fatos, sem prejuízo de posterior atuação desta Corte caso venha a ser encaminhada tomada de contas especial ou surjam elementos novos que a justifiquem;

Considerando que os documentos apresentados pelo representante, notadamente o relatório de vistoria elaborado pelo convenente, contêm informações diretamente relacionadas à matéria em exame pelo órgão concedente; e

Considerando os pareceres uniformes exarados pelo corpo diretivo da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações às peças 14-15,

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

a) não conhecer da representação, por não preencher os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014;

b) encaminhar ao Ministério da Agricultura e Pecuária cópia da representação e do documento presente à peça 7, referentes ao Processo SEI 21000.040847/2024-82, autuado para análise da prestação de contas do Contrato de Repasse 890852/2019/MAPA/CAIXA;

c) informar a prolação do Acórdão ao Ministério da Agricultura e Pecuária e ao representante; e

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

1. Processo TC-019.153/2026-0 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Município de Governador Nunes Freire (MA).

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: Município de Governador Nunes Freire (MA).

1.6. Representação legal: Emilio Carlos Murad Filho (12341/OAB-MA) e Carlos Sérgio de Carvalho Barros (4947/OAB-MA), representando Município de Governador Nunes Freire (MA).

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2701/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa RFRL Marketing Ltda., referente à Licitação Caixa 207/2025, conduzida pela Caixa Econômica Federal, tendo como objeto a contratação de quatro agências de marketing promocional, com valor estimado de R$ 265.000.000,00;

Considerando que a representante apontou as seguintes ocorrências: (a) redução indevida de pontuação no subquesito “Prêmios Recebidos”, que a excluiu do grupo de empresas classificadas; (b) criação de critério novo de julgamento não previsto no edital, ao exigir que “prêmio internacional” fosse concedido por entidade estrangeira ou aberto a empresas de fora do Brasil; (c) desconsideração de declaração formal do Instituto Prêmio Caio atestando a natureza internacional do case apresentado;

Considerando que, quanto ao pedido de medida cautelar, a AudContratações concluiu pela ausência dos requisitos necessários para sua concessão;

Considerando que, no que tange à plausibilidade do direito, a interpretação adotada pela Caixa acerca do conceito de “prêmio internacional” mostrou-se razoável, objetiva e coerente com a margem de discricionariedade técnica conferida à administração na fase de julgamento de propostas, não configurando alteração de critério editalício ou ilegalidade;

Considerando que, quanto à urgência, a unidade técnica verificou que três contratos já foram assinados e o quarto está em fase de assinatura, e que, mesmo na hipótese de reversão da pontuação da representante, esta não alcançaria a nota da quarta colocada, não havendo, portanto, risco de dano irreparável ou de difícil reparação que justifique a suspensão do certame;

Considerando que, adicionalmente, restou configurado o risco da demora reverso, dado que a execução dos contratos vigentes é essencial para a continuidade das atividades de marketing da Caixa, sendo que a interrupção do processo licitatório traria prejuízos à entidade;

Considerando que, quanto ao mérito, a caracterização de um prêmio como internacional pressupõe, em regra, a abrangência geográfica transnacional, com a participação de competidores de diferentes países ou a chancela de entidade estrangeira, elementos que não se fazem presentes na premiação em questão, a qual, embora envolva marca global, possui natureza e alcance predominantemente nacionais;

Considerando que a declaração do Instituto Prêmio Caio, embora ateste a taxonomia interna do evento, não vincula a Administração Pública, que possui autonomia para definir os parâmetros de pontuação técnica em conformidade com o interesse público e os objetivos da licitação;

Considerando que a unidade técnica distinguiu o presente caso de precedentes desta Corte que tratavam de formalismo excessivo em fase de habilitação, ressaltando que, no caso em tela, discute-se juízo técnico-discricionário na fase de julgamento de propostas, devidamente fundamentado pela entidade;

Considerando que, conforme apurado pela unidade técnica, a eventual reversão da pontuação da representante não seria suficiente para alterar a classificação final das empresas vencedoras, restando ausentes os requisitos da plausibilidade do direito e da urgência necessários para a concessão da medida cautelar;

Considerando que as questões apresentadas pela representante foram esclarecidas e não constituem irregularidades;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 143, III, do Regimento Interno do TCU, em conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 e 237 do RITCU e art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, para, no mérito, considerá-la improcedente, indeferindo o pedido de medida cautelar, comunicando esta deliberação à representante e à Caixa Econômica Federal, bem como arquivando os presentes autos, nos termos do art. 250, I, c/c art. 169, II, do Regimento Interno do TCU.

1. Processo TC-019.158/2026-2 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Caixa Econômica Federal.

1.2. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: Marcio Rafael Fonseca da Cunha (77029/OAB-DF) e André Jansen do Nascimento (51119/OAB-DF), representando RFRL Marketing Ltda.; Carina Lins Gayoso Beze (26487/OAB-DF), Andre Yokomizo Aceiro (17753/OAB-DF) e outros, representando Caixa Econômica Federal.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2702/2026 - TCU – Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de representação, com pedido de cautelar, formulada por Fiel Comercial e Serviços Ltda., a respeito de possíveis irregularidades ocorridas nos Pregões Eletrônicos 120/2025 (Grupo 2) e 56/2026 (Grupo 1), sob a responsabilidade do Grupamento de Apoio de Canoas, cujo objeto é a contratação de serviços comuns de engenharia contínuos de manutenção predial;

Considerando que a representante, em síntese, alega as seguintes irregularidades: no Pregão Eletrônico 120/2025, revogação ilegal do Grupo 2, sob o argumento de que o erro material seria sanável, e afronta ao efeito suspensivo do recurso administrativo com a deflagração do Pregão Eletrônico 56/2026; no Pregão Eletrônico 56/2026, inconsistências formais, vícios cadastrais e indícios de direcionamento e favorecimento;

Considerando que a revogação do Grupo 2 do Pregão Eletrônico 120/2025 se insere no âmbito da discricionariedade administrativa e se mostrou adequada, pois a correção do erro material relativo ao quantitativo exigido para fins de qualificação técnica (de 1.912.679 m² para aproximadamente 1.912 m²) configurava alteração substancial das condições de participação e de formulação das propostas, a demandar republicação do instrumento convocatório e reabertura de prazos, em observância aos princípios da isonomia e da publicidade (art. 55, § 1º, da Lei 14.133/2021);

Considerando que os resultados do novo certame confirmam o acerto da medida, com ampliação da competitividade (de 13 para 27 licitantes) e ganho de economicidade (desconto de 25%, superior aos 20% ofertados pela representante no certame anterior), não se verificando prejuízo ao interesse público;

Considerando que a deflagração do Pregão Eletrônico 56/2026 não esvaziou o recurso administrativo interposto pela representante, porquanto o recurso foi julgado em 26/6/2026 e a adjudicação e a homologação do novo certame somente ocorreram em 3/8/2026, tendo sido franqueada à representante, inclusive, a impugnação ao novo edital, sem prejuízo ao contraditório;

Considerando, no entanto, que a alegação da unidade jurisdicionada de que o recurso já havia sido indeferido "internamente" não supre a obrigatoriedade de prévia formalização e registro do ato decisório, configurando-se impropriedade procedimental, sem dano concreto, a ser objeto de ciência nos termos do art. 2º, inciso II, da Resolução TCU 315/2020;

Considerando que não se confirmaram as alegações de inconsistências formais e vícios cadastrais no Pregão Eletrônico 56/2026, visto que o aproveitamento do processo administrativo, das planilhas e dos modelos técnicos decorre de o novo certame constituir republicação da parcela não concluída do anterior, não havendo evidência de que a divergência pontual de cadastramento no Comprasgov tenha induzido licitantes a erro, tendo sido, ainda, sanado o erro material do Anexo IV com a substituição do documento e o adiamento da sessão pública;

Considerando que não se constataram indícios de direcionamento ou favorecimento, pois a exigência de qualificação técnica relativa à instalação de protetor de parede não é nova, já constando do termo de referência do certame anterior, e as exclusões de licitantes decorreram do descumprimento dos itens 1.11.1.1 e 1.11.2 do termo de referência, relativos à forma de cadastramento de propostas e lances, e não de inabilitação por ausência de atestado; e

Considerando os pareceres uniformes exarados pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações às peças 19-20,

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

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

b) indeferir o pedido de medida cautelar;

c) dar ciência ao Grupamento de Apoio de Canoas, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, sobre a seguinte irregularidade, identificada no contrato decorrente do Pregão Eletrônico 56/2026, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

c.1) a deflagração do Pregão Eletrônico 56/2026 antes da formalização e do registro do julgamento do recurso administrativo interposto contra a revogação do Grupo 2 do Pregão Eletrônico 120/2025 configurou impropriedade procedimental, uma vez que a alegada existência de decisão interna sobre o recurso não supre a necessidade de prévia formalização do respectivo ato decisório, em observância ao art. 168 da Lei 14.133/2021 e aos princípios da publicidade e da transparência;

d) informar a prolação do presente Acórdão ao Grupamento de Apoio de Canoas e à representante; e

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

1. Processo TC-019.706/2026-0 (REPRESENTAÇÃO)
1.1. Órgão: Grupamento de Apoio de Canoas.
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: Fiel Comercial e Serviços Ltda.
1.6. Representação legal: Andressa Carvalho Martins (124765/OAB-RS), representando Fiel Comercial e Serviços Ltda.
1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2703/2026 - TCU – Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pelo Senador da República Carlos Alberto Dias Viana, acerca de possível desvio de finalidade e utilização irregular de recursos financeiros, pessoal, sistemas e estruturas da União em atividades de inteligência desenvolvidas pela Polícia Federal;

Considerando que a peça inicial narra que, em 8/9/2026, no âmbito da Petição 16.662, em trâmite no Supremo Tribunal Federal sob a relatoria do Ministro Edson Fachin, havia sido determinado o afastamento preventivo do Diretor-Geral da Polícia Federal e do Diretor de Inteligência Policial, em razão da suposta produção, na estrutura de inteligência daquele órgão, de relatórios contendo informações e avaliações sobre a atuação de Ministro daquela Corte e de outras autoridades, tendo sido igualmente determinada a instauração de procedimentos investigatórios de natureza penal e administrativo-disciplinar;

Considerando que o cerne da controvérsia narrada situa-se na regularidade do exercício, em si, da atividade de inteligência policial — isto é, na existência ou não de desvio funcional na atuação institucional da Polícia Federal —, matéria de natureza disciplinar e penal, estranha ao exame de atos de gestão de recursos públicos a que se refere o art. 1º, § 1º, da Lei 8.443/1992, e cuja apuração está submetida à Corregedoria-Geral de Polícia Federal, ao Ministério Público da União, no exercício do controle externo da atividade policial (art. 129, inciso VII, da Constituição Federal e arts. 3º, 9º e 10 da Lei Complementar 75/1993), e ao próprio Supremo Tribunal Federal, no âmbito da Petição 16.662;

Considerando que não se extrai da peça inicial a indicação de ato de gestão orçamentária, financeira ou patrimonial concreto e específico passível de exame de legalidade, legitimidade e economicidade por este Tribunal, limitando-se a representação à notícia da decisão cautelar proferida pelo Supremo Tribunal Federal, não sendo acompanhada de indícios concretos e específicos de irregularidade na gestão de recursos públicos federais;

Considerando que a matéria já se encontra em apuração pelas instâncias competentes;

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

Considerando os pareceres uniformes exarados pela Unidade de Auditoria Especializada em Defesa e Segurança Pública às peças 4-6,

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

a) não conhecer da representação, por não preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 71, inc. IV, da Constituição Federal, nos arts. 235 e 237, parágrafo único, do RI/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014;

b) informar a prolação do Acórdão ao Senador da República representante; e

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

1. Processo TC-020.286/2026-0 (REPRESENTAÇÃO)
1.1. Órgão: Superintendência Regional de Polícia Federal No Distrito Federal.
1.2. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública (AudDefesa).
1.5. Representante: Senador da República Carlos Alberto Dias Viana (PSD/MG).
1.6. Representação legal: não há.
1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2704/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa Na Ativa Comercial Ltda., noticiando supostas irregularidades no Pregão Eletrônico 15/2026, conduzido pelo 8º Batalhão Logístico do Exército Brasileiro, destinado ao registro de preços para aquisição de peças e contratação de serviços de manutenção de viaturas, com valor estimado de R$ 30.095.227,78.

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;

considerando que a representante contesta a exigência editalícia de comprovação de estrutura operacional instalada e disponível para vistoria ainda na fase de habilitação; a divergência de informações sobre o raio máximo de localização da oficina sem a devida republicação do edital; bem como a aparente contradição nas regras de disponibilização do imóvel;

considerando que as falhas identificadas efetivamente subsistem e afrontam a jurisprudência desta Corte (Súmulas-TCU 177 e 272) e o art. 55, § 1º, da Lei 14.133/2021, o que resulta na procedência da representação;

considerando, contudo, que os elementos dos autos não demonstram restrição concreta à competitividade, haja vista a participação expressiva de quatorze empresas na disputa;

considerando que a suspensão do certame pode ocasionar prejuízos relevantes à Administração diante do risco de indisponibilidade da frota militar, caracterizando perigo da demora reverso, e que a expedição de ciência ao órgão promotor se mostra medida adequada e suficiente no caso concreto;

considerando que o pedido superveniente de ingresso como parte interessada formulado pela empresa Porto Van's Diesel Comércio e Assistência Técnica Veicular não satisfaz o requisito do art. 146 do Regimento Interno do TCU, pois a mera participação em certame licitatório não gera direito subjetivo nem caracteriza, por si só, a razão legítima exigida para a intervenção de terceiros, sem prejuízo de que suas razões e documentos sejam recebidos como memoriais e elementos informativos;

considerando os pareceres da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações);

os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos e com fundamento no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, nos arts. 143, inciso III, 146, 169, inciso V, 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014 e no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, em:

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

b) dar ciência ao 8º Batalhão Logístico, com vistas à prevenção de ocorrências semelhantes em futuras contratações, sobre as seguintes impropriedades/falhas identificadas no Pregão Eletrônico 15/2026:

b.1) exigência, nos itens 5.15 e 9.46 a 9.51 do Termo de Referência, de comprovação, na fase de habilitação, da efetiva disponibilidade de oficina, instalações, equipamentos, licenças e demais condições operacionais, mediante realização de inspeção física e com previsão de desclassificação da licitante em caso de desconformidade, em vez da mera indicação da disponibilidade desses recursos para a execução contratual, antecipando exigências próprias da fase de execução e impondo aos licitantes custos não necessários antes da contratação, em possível afronta aos arts. 9º, inciso I, alíneas "a" e "c", 11 e 67, inciso III, da Lei 14.133/2021, ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e à Súmula 272 do TCU;

b.2) divergência entre os itens 5.15 e 9.55 do termo de referência, que estabeleciam, respectivamente, distância máxima de 50 km e raio máximo de 20 km para a localização da oficina, sem a devida republicação do edital com as correções devidas, apenas com publicação de aviso no Portal de Compras Governamentais, em afronta ao art. 55, § 1º, da Lei 14.133/2021 e aos princípios da publicidade, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo e da segurança jurídica previstos no art. 5º da mesma lei; e

b.3) falta de clareza e aparente contradição entre os itens 9.52 e 9.53 do Termo de Referência, comprometendo a segurança jurídica, a vinculação ao instrumento convocatório e o julgamento objetivo, uma vez que o item 9.52, ao estabelecer que a oficina deve “pertencer à própria licitante” e vedar sublocação, cessão ou compartilhamento do espaço, transmite a ideia de que somente seriam admitidas estruturas sob posse exclusiva da licitante, ao passo que o item 9.53 autoriza expressamente a comprovação da titularidade ou da posse mediante contrato de locação, comodato ou outro instrumento jurídico equivalente, com afronta ao princípio do julgamento objetivo e à Súmula 177 do TCU;

c) indeferir o pedido de ingresso nos autos formulado pela empresa Porto Van's Diesel Comércio e Assistência Técnica Veicular, por ausência de amparo no art. 146 do Regimento Interno do TCU, e considerar prejudicado seu pedido de sustentação oral;

d) informar o teor desta deliberação, bem como da instrução da unidade técnica (peça 17) ao 8º Batalhão Logístico e à representante; e

e) autorizar a empresa Porto Van's Diesel Comércio e Assistência Técnica Veicular o acesso a este processo, à exceção de eventuais peças classificadas como sigilosas;

f) arquivar os autos.

1. Processo TC-016.819/2026-8 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Unidade: Oitavo Batalhão Logístico.

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: Rodrigo Quadros da Costa (82888/OAB-RS), representando Porto Van’s Diesel Comércio e Assistência Tecnica Veicular Ltda; Isabella Quezia Anastacio Soares Reis (471234/OAB-SP), representando Na Ativa Comercial Ltda.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2705/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa TW Solutions Telecomunicações Ltda., na qual são apontadas possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 107/2026, conduzido pela Casa da Moeda do Brasil (CMB) e destinado ao registro de preços para contratação de plataforma integrada de negócios e atendimento na modalidade SaaS.

Considerando que a representação preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno;

considerando que a representante contesta a exigência de apresentação das certificações ISO 9001 e ISO/IEC 27001 em nome da própria futura contratada, sob o argumento de falta de justificativa técnica e de que tal requisito restringiria a participação de empresas que utilizam infraestrutura certificada de terceiros (nuvem);

considerando que a representante impugnou administrativamente o edital em 6/8/2026, pleito conhecido e rejeitado pela pregoeira em 11/8/2026, com base em manifestação técnica que distinguiu os sistemas de gestão da futura contratada dos controles mantidos pelo provedor de nuvem;

considerando que o certame se encontra administrativamente suspenso pela Casa da Moeda do Brasil para a realização de prova de conceito, não havendo, até o momento, adjudicação, homologação ou assinatura de ata de registro de preços;

considerando que as referidas certificações não foram estabelecidas como critério de participação, julgamento ou habilitação no certame, mas sim como requisito pré-contratual exigível exclusivamente da licitante vencedora antes da assinatura de eventual contrato decorrente da ata de registro de preços, medida que minimiza o impacto na competitividade;

considerando que essa exigência pré-contratual encontra amparo no Regulamento de Licitações e Contratos da CMB (RLC-CMB), cujos dispositivos admitem condições técnicas posteriores à homologação e estabelecem que a formação da ata não obriga a entidade a contratar;

considerando que a exigência se mostra tecnicamente justificada e pertinente à natureza do objeto licitado, uma vez que a futura contratada será diretamente responsável pela gestão de incidentes, controle de acessos e segurança da informação de um volume estimado entre 2.000 e 10.000 atendimentos diários, não bastando, portanto, apenas a certificação da provedora de infraestrutura de nuvem;

considerando que o registro de dez propostas, embora não demonstre isoladamente a regularidade da exigência, é compatível com a conclusão de que as certificações não impediram o ingresso na disputa, e que a representante, apesar de poder participar sem possuí-las, não apresentou proposta nem trouxe elementos concretos que evidenciassem restrição à competitividade ou afastamento de proposta mais vantajosa;

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 nos arts. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, 143, inciso III, 169, inciso II, 235, 237, inciso VII e parágrafo único, 250, inciso I, do Regimento Interno, e 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 da unidade técnica (peça 11) à Casa da Moeda do Brasil e à representante; e

c) arquivar os autos.

1. Processo TC-017.409/2026-8 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Unidade: Casa da Moeda do Brasil.

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: Bruna Gebara (OAB/SP 404006), Leonardo Eustachio Oliveira Ferreira e Felipe Penha de Barros Medeiros (não advogados), representando TW-Solutions Telecomunicacoes Ltda.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

VISTO e relacionado o processo de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na concorrência pública 5/2026, promovida pelo município de Delmiro Gouveia/AL, com sessão pública realizada em 30/6/2026 e valor estimado de R$ 13.905.130,64, cujo objeto é a contratação de empresa especializada em engenharia para a execução de ações de saneamento básico, compreendendo a implantação de sistema de esgotamento sanitário, drenagem pluvial e pavimentação asfáltica no distrito de São Sebastião, localizado naquela municipalidade.

Considerando que a representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes nos arts. 235 e 237, III, do Regimento Interno, e no art. 103, § 1º, da Resolução 259/2014;

Considerando que a Lei 14.133/2021 não define expressamente o que seria obra especial de engenharia e que, por analogia às definições de bens e serviços especiais (art. 6º, XIV) e de serviço especial de engenharia (art. 6º, XXI, "b"), obra especial é aquela que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não admite definição objetiva dos padrões de desempenho ou qualidade do seu objeto;

Considerando que esse entendimento é reforçado pelo art. 36, § 1º, IV, da Lei 14.133/2021, que reserva às obras especiais o julgamento por técnica e preço, por pressuporem soluções técnicas complexas ou com inovações tecnológicas;

Considerando que as obras previstas na concorrência pública 5/2026 (rede coletora de esgoto, sistema de tratamento convencional, dispositivos de drenagem pluvial e pavimentação) empregam técnicas normatizadas e amplamente difundidas no mercado e são regularmente licitadas pelo critério de menor preço, como ocorreu no presente certame;

Considerando, assim, que foi adequada a classificação do objeto como obra comum de engenharia e a utilização do prazo de 10 (dez) dias úteis entre a publicação do edital e a sessão pública, facultado pelo art. 55, II, "a", da Lei 14.133/2021, e que, em consequência, não houve irregularidade na disponibilização da documentação técnica juntamente com a publicação do edital;

Considerando que, segundo a jurisprudência deste Tribunal, consolidada sob a vigência da Lei 8.666/1993 e aplicável à Lei 14.133/2021, o parcelamento do objeto é a regra, devendo o seu afastamento ser adequadamente justificado quando o objeto for tecnicamente divisível, nos termos da Súmula TCU 247;

Considerando que o estudo técnico preliminar apresenta justificativa expressa para a contratação em lote único, fundada na delimitação geográfica comum (mesma bacia hidrográfica) e na integração sequencial dos serviços, pois a execução das redes subterrâneas precede a pavimentação das vias, e a fragmentação do objeto entre contratadas distintas poderia gerar retrabalho e conflito de responsabilidade técnica;

Considerando que não se trata de obra de grande vulto nem de grande abrangência geográfica e que a execução de uma etapa depende tecnicamente da anterior, de modo que se mostra plausível a justificativa apresentada, por ser mais eficiente gerenciar o empreendimento de forma unificada em área geograficamente delimitada;

Considerando que o certame contou com a participação de três licitantes, apesar de Delmiro Gouveia ser município de pequeno porte, e que o preço ofertado pela vencedora ficou abaixo do valor orçado, não havendo indícios concretos de restrição à competitividade ou de prejuízo à economicidade decorrentes da opção por lote único;

Considerando que o art. 150 da Lei 14.133/2021 veda a contratação sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada, e que o edital indica expressamente a dotação orçamentária municipal e a fonte de recursos federais, oriundos do contrato de repasse 951393/2023;

Considerando que não há óbice à utilização de recursos próprios do município, caso necessário, e que a cláusula 3.33 do contrato de repasse prevê expressamente a possibilidade de aporte de novos recursos do contratado, quando o valor global inicialmente pactuado se demonstrar insuficiente para a execução do objeto;

Considerando, assim, a ausência de plausibilidade jurídica nas irregularidades suscitadas nesta representação;

Considerando que se encontra afastado o pressuposto do perigo da demora, tendo em vista a existência de contrato já assinado em 3/7/2026, e afastado também o perigo da demora reverso, uma vez que, apesar da importância da obra, não se trata de contratação para tratar de situação emergencial;

Considerando que, ausentes os pressupostos necessários à adoção de medida cautelar (art. 276 do Regimento Interno), cabe indeferir o pedido formulado pelo representante;

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

Considerando o disposto nos arts. 143, V, "a", 169, V, 235, 237, III, e 250, I, do Regimento Interno, e no art. 103, § 1º, da Resolução 259/2014;

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

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, em conhecer da representação, por atender aos requisitos de admissibilidade aplicáveis à espécie; considerá-la improcedente; e determinar o seu encerramento, após as devidas comunicações processuais, de acordo com o parecer da unidade técnica.

1. Processo TC 016.093/2026-7 (REPRESENTAÇÃO)
1.1. Unidade Jurisdicionada: Município de Delmiro Gouveia/AL.
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: não há.
1.6. Determinações:
1.6.1. dar ciência desta deliberação, bem como da instrução da unidade especializada, ao município de Delmiro Gouveia/AL e ao representante, informando que a íntegra desta deliberação estará disponível para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

ACÓRDÃO Nº 2707/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos da Tomada de Contas Especial a seguir indicada, em que se aplicou à Sra. Eliria Maria Freitas de Queiroz a sanção pecuniária prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, nos termos do subitem 9.3 do Acórdão 1.739/2026 – Plenário (rel. Ministro Benjamin Zymler), proferido em sede de Recurso de Revisão.

Considerando que a responsável pagou integralmente o valor da multa acima mencionada, conforme registros do Sistema de Gestão do Recolhimento da União – SisGRU (peça 190) e do demonstrativo de débito (peça 191), inexistindo saldo devedor residual; e

Considerando os pareceres uniformes da Secretaria de Apoio à Gestão de Processos (Seproc) e do Ministério Público de Contas (peças 192 a 194), pela expedição de quitação à responsável.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade e com fundamento no art. 27 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso V, alínea "a", e 218 do Regimento Interno/TCU, em dar quitação à Sra. Eliria Maria Freitas de Queiroz, ante o recolhimento integral da multa que lhe foi aplicada por meio do Acórdão 1.739/2026 – Plenário (Sessão de 1º/7/2026, Ata 25/2026), sem prejuízo de encaminhar cópia desta deliberação ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), promovendo-se, em seguida, o arquivamento do feito, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-005.437/2019-9 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)
1.1. Responsável: Eliria Maria Freitas de Queiroz (419.322.003-63).
1.2. Entidade: Município de Ibaretama/CE.
1.3. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

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

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

1.6. Representação legal: Cassio Felipe Goes Pacheco (17.410/OAB-CE), Bruno Mendes (2840/OAB-AL) e outros, representando Eliria Maria Freitas de Queiroz.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2708/2026 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, incisos III e V, alínea "a", 234, 235 e 250, inciso I, do Regimento Interno/TCU, e nos arts. 103, § 1º, e 106, § 4º, da Resolução/TCU 259/2014, em:

- não conhecer da Denúncia em relação à possível inobservância aos princípios do processo eleitoral no âmbito do Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional da 10ª Região (Crefito-10), haja vista que, nos termos do Acórdão 5.812/2025 – 1ª Câmara (rel. Ministro Bruno Dantas), tal matéria não se insere na competência desta Corte;

- conhecer da Denúncia quanto aos demais pontos suscitados pelo denunciante, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente com respeito à possível burla a concurso público por meio de terceirização e à ausência de divulgação nominal da remuneração dos empregados, deixando, contudo, de endereçar determinações corretivas, em razão das providências já adotadas pela entidade;

- encaminhar cópia destes autos ao Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional (Coffito), ressalvadas as peças sigilosas que identificam o denunciante, para, no exercício da sua função fiscalizatória primária, proceder à análise das questões enumeradas pela secretaria especializada (descumprimento do Acórdão 1925/2019 – Plenário na concessão de diárias; ausência de controle formal de jornada de trabalho; descumprimento da exigência de provimento mínimo de cargos comissionados por empregados efetivos; ausência de cargos efetivos para atividades permanentes e finalísticas da autarquia; renúncia de receita pública; irregularidades em processos licitatórios; e ausência de mecanismos efetivos de governança e controle); e

- levantar o sigilo deste processo, exceto quanto à identidade do denunciante e às peças que possam identificá-lo, arquivando-se o feito, de acordo com o parecer da unidade técnica.

1. Processo TC-015.338/2025-8 (DENÚNCIA)

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

1.2. Entidade: Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional da 10ª Região/SC (Crefito/10).

1.3. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.6. Representação legal: não há.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2709/2026 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, incisos III e V, alínea "a", e 169, inciso V, do Regimento Interno/TCU, e no art. 9º, inciso I, da Resolução/TCU 315/2020, e considerando o cumprimento das orientações constantes do subitem 1.7.1 do Acórdão 2.511/2025 – Plenário, em arquivar o presente processo, sem prejuízo de dar ciência da seguinte impropriedade ao Conselho Federal de Nutrição e de encaminhar cópia desta deliberação ao Conselho Regional de Nutrição da 3ª Região e ao aludido Conselho Federal, de acordo com o parecer da unidade técnica:

1. Processo TC-023.732/2025-3 (MONITORAMENTO)
1.1. Interessado: Tribunal de Contas da União.
1.2. Entidade: Conselho Regional de Nutrição - 3ª Região (CRN-3).
1.3. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.5. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação (AudGestãoInovação).
1.6. Representação legal: não há.
1.7. Ciência:
1.7.1. ao Conselho Federal de Nutrição de que resta pendente a publicação dos registros sintéticos das medidas adotadas na seção "Transparência e Prestação de Contas" de seu sítio oficial.

ACÓRDÃO Nº 2710/2026 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 157 do Regimento Interno/TCU e 47 da Resolução/TCU 259/2014, em manter o presente processo sobrestado, por não ter havido alteração nos motivos que provocaram seu sobrestamento, e em encaminhar os autos à AudRodoviaAviação para continuidade do acompanhamento da ação judicial que provocou o sobrestamento dos autos, conforme determinado pelo subitem 9.1 do Acórdão 1752/2021– Plenário (de minha relatoria, peça 326), sem prejuízo de dar ciência desta deliberação ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e aos responsáveis, de acordo com o parecer da unidade técnica:

1. Processo TC-003.807/2011-8 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)
1.1. Responsáveis: André Martins de Araujo (027.456.224-39); Construções e Comercio Camargo Correa S/A. (61.522.512/0001-02); Luiz Antonio Pagot (435.102.567-00); Luiz Antônio Ehret Garcia (820.696.201-82).
1.2. Entidades: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e Superintendência Regional do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes no Estado de Santa Catarina (SR/DNIT/SC).
1.3. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.5. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação).
1.6. Representação legal: Debora Oliveira Queiroz Albuquerque (33.213/OAB-DF), Izabela Adjuto Cardoso Fernandes (27.621/OAB-DF) e outros, representando Luiz Antônio Ehret Garcia; João Paulo Prates da Silveira Guerra (38.290/OAB-DF), representando André Martins de Araujo; Paulo Aristóteles Amador de Sousa, representando Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes; Alexandre Aroeira Salles (28.108/OAB-DF), Patrícia Guercio Teixeira Delage (90.459/OAB-MG) e outros, representando Construções e Comercio Camargo Correa S/A.
1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2711/2026 - TCU - Plenário

VISTO e relacionado este processo de denúncia de possível ocorrência de irregularidades no pagamento de indenização por quilometragem a conselheiros do sistema CFT/CRT.

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

Considerando que a denúncia questiona a legalidade e a economicidade do pagamento de quilometragem integral a múltiplos conselheiros que teriam compartilhado o mesmo veículo em deslocamentos oficiais, requerendo manifestação e apuração por este Tribunal;

Considerando que, no exame sumário, a Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado, Governo e Inovação (AudGI) verificou as irregularidades noticiadas apresentam baixo risco, reduzida materialidade e limitada relevância, na forma do art. 106 da Resolução 259/2014 deste Tribunal;

Considerado, a respeito do pedido abertura de investigação e de instauração de tomada de contas especial, que inexistem elementos no processo que evidenciem a ocorrência de dano ao erário, assim como não existe o risco de ineficácia de futura deliberação ou situação de urgência que justifique a atuação imediata desta Corte ou adoção de medida cautelar;

Considerando a conclusão da unidade instrutiva de que a apuração inicial dos fatos pode ser conduzida pelos órgãos de controle e supervisão do próprio Sistema CFT/CRTs, os quais dispõem de competência para examinar a conformidade dos atos de gestão praticados pelos conselhos regionais e adotar as providências cabíveis em caso de constatação de irregularidades.

Considerando-se que a matéria pode ser objeto de eventual reavaliação por esta Corte caso surjam elementos adicionais que indiquem dano patrimonial relevante, insuficiência das medidas adotadas ou outras circunstâncias que recomendem a atuação do controle externo federal.

Considerando-se que a jurisprudência deste Tribunal tem se consolidado no sentido de que as verbas indenizatórias somente são legítimas quando destinadas ao ressarcimento de despesas efetivamente incorridas no interesse da entidade e devidamente justificadas, a exemplo do acórdão 1925/2019-Plenário;

Considerando as razões expostas pela unidade instrutiva (peças 7-9);

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

Os ministros deste Tribunal, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, em conhecer da presente denúncia, para retirar a chancela de sigilo, à exceção das peças que contenham informação pessoal do denunciante; informar a decisão ao denunciante; e encerrar e arquivar o processo, sem prejuízo da adoção das providências abaixo.

1. Processo TC-009.184/2026-0 (DENÚNCIA)

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

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

1.3. Entidade: Conselho Regional dos Técnicos Industriais de Minas Gerais – CRT/MG.

1.4. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.7. Representação legal: não há.

1.8. Determinações:

1.8.1. encaminhar cópia deste processo ao Conselho Federal dos Técnicos Industriais (CFT) e ao Conselho Regional dos Técnicos Industriais de Minas Gerais (CRT-MG), para ciência e adoção das providências que entenderem cabíveis no âmbito de suas competências, especialmente quanto à verificação da conformidade dos procedimentos de concessão de ressarcimento por quilometragem e de sua aderência às resoluções 4/2018 e 134/2021 do CFT, devendo dar publicidade, em seus respectivos sítios eletrônicos, às medidas eventualmente adotadas, em registro sintético.

VISTOS e relacionados estes autos de denúncia de possível ocorrência de irregularidades no âmbito do processo seletivo simplificado regido pelo edital 01/2025 e nos contratos 01.008/2025, 01.010/2025, 01.013/2025 e 01.022/2025, realizados pelo município de Buriti dos Lopes/PI.

Considerando que, conforme análise da AudContratações, a denúncia não apresenta indícios mínimos que permitam o seu conhecimento, nos termos do art. 235 do RI/TCU e do art. 103, § 1º, da Resolução 259/2014 desta Corte;

Considerando que os contratos apresentados não demonstram vínculo objetivo com as irregularidades alegadas, conforme análise realizada pela AudContratações;

Considerando que o denunciante não apresentou elementos para comprovar a efetiva utilização de recursos federais no pagamento dos objetos dos contratos questionados;

Considerando que o edital do processo seletivo simplificado não especifica a fonte de recursos utilizada para o pagamento das despesas com a contratação de pessoal;

Considerando que o denunciante informa que as contratações seriam financiadas pelo Fundeb, sem, contudo, apresentar evidências que sustentem tal afirmação;

Considerando que a jurisprudência consolidada deste Tribunal (a exemplo do acórdão 1765/2010-Plenário) estabelece que a fiscalização primária da aplicação de recursos do Fundeb sem complementação da União cabe aos órgãos de controle externo locais;

Considerando as razões expostas na instrução da unidade instrutiva (peças 13-14);

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

Os ministros deste Tribunal, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, em não conhecer da presente denúncia; retirar a chancela de sigilo, à exceção das peças que contenham informação pessoal do denunciante; informar o denunciante sobre esta decisão, bem como sobre a instrução da unidade instrutiva; e encerrar e arquivar o processo, sem prejuízo da adoção das providências abaixo.

1. Processo TC-023.429/2025-9 (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. Entidade: Município de Buriti dos Lopes/PI.
1.4. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
1.7. Representação legal: não há.
1.8. Determinações/Recomendações/Orientações:
1.8.1. encaminhar ao Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE-PI) cópia da instrução às peças 13-14, dos documentos às peças 3, 8, 9 e 12, bem como da presente deliberação, para que avalie a conveniência e a oportunidade de promover ação de controle acerca da possível ocorrência de irregularidade no processo seletivo simplificado regido pelo edital 01/2025.

ACÓRDÃO Nº 2713/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos relativos a relatório de auditoria realizada no curso do Fiscobras 2018, tendo por objeto as obras de macrodrenagem na bacia hidrográfica do Ribeirão dos Meninos, no município de São Bernardo do Campo/SP.

Considerando que, conforme instrução à peça 529, foi constatado erro material no acórdão 1294/2026-Plenário, que autorizou a constituição de processos apartados de representação e tomada de contas especial para apuração das irregularidades identificadas na auditoria, além de outras medidas;

Considerando que na redação atual do subitem 9.5.2 do acórdão 1294/2026-Plenário constou o nome do Sr. Sebastião Vaz Junior como responsável pela aprovação dos orçamentos integrantes do 2º e 3º termos aditivos ao contrato SA.200.2.236/2013;

Considerando que os aditivos foram celebrados durante o período no qual o Sr. Brasil Rodrigues dos Santos exercia o cargo de diretor do Departamento de Macrodrenagem da Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo;

Considerando que a tabela com os valores dos débitos discriminados por suas datas-bases, referenciados no relatório de auditoria, constam das peças 485 e 529 do processo.

Os ministros deste Tribunal, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 143, V, "d", do RI/TCU, ACORDAM, por unanimidade, em determinar o apostilamento dos itens 9.5 e 9.5.2 do acórdão 1294/2026-Plenário, na forma abaixo especificada, para correção de erro material, conforme pareceres emitidos no processo (peças 529-531), mantendo-se inalterados os demais termos do referido acórdão:

Onde se lê: "9.5. converter o processo em tomada de contas especial, com base no art. 47 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 252 do RI/TCU, a partir da extração de cópias das peças necessárias deste processo, com vistas à citação dos responsáveis a seguir para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem alegações de defesa para as irregularidades apuradas referentes ao termo de compromisso 0416.279-69/2013";

Leia-se: "9.5. converter o processo em tomada de contas especial, com base no art. 47 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 252 do RI/TCU, a partir da extração de cópias das peças necessárias deste processo, com vistas à citação dos responsáveis a seguir para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem alegações de defesa para as irregularidades apuradas referentes ao termo de compromisso 0416.279-69/2013, referenciadas conforme tabela "apêndice H" da peça 485 e reproduzida na peça 529".

Onde se lê: "9.5.2. Sr. Sebastião Vaz Junior, Secretário de Serviços Urbanos da PMSBC, de 20.5.2011 até 1.1.2013";

Leia-se: "9.5.2. Sr. Brasil Rodrigues dos Santos, diretor do Departamento de Macrodrenagem da PMSBC de 15.6.2012 até 31.12.2016".

1. Processo TC-015.495/2018-3 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)

1.1. Responsáveis: Brasil Rodrigues dos Santos (081.007.478-81); Flávio Souto Casarini Junior (192.775.038-58); Sebastião Vaz Junior (304.563.471-00)

1.2. Interessados: Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04); CEF - Agência Cabo Branco (00.360.305/0036-34); Congresso Nacional (vinculador); Construtora Coesa S.A. - Em Recuperação Judicial (14.310.577/0001-04); Ministério das Cidades (extinto); Município de São Bernardo do Campo/SP (46.523.239/0001-47)

1.3. Entidade: Caixa Econômica Federal; Ministério das Cidades (extinto); Município de São Bernardo do Campo/SP.

1.4. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.7. Representação legal: Marcos Moreira de Carvalho (OAB/SP 119.431) e Eduardo Dias da Silva (OAB/SP 294.032), representando Tarcisio Secoli; Carlos Henrique Bernardes Castello Chiossi (OAB/DF 40.915), Murilo Muraro Fracari (OAB/DF 22.934) e outros, representando Caixa Econômica Federal; Mariana Dias Capozoli (OAB/SP 316.859), Maria Helena Tahan Farina e outros, representando Construtora Coesa S.A. - Em Recuperação Judicial; Luiz Mario Pereira de Souza Gomes (OAB/SP 129.395), representando Município de São Bernardo do Campo/SP.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ENCERRAMENTO

Às 16 horas e 56 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 7 de outubro de 2026.

(Assinado eletronicamente)
Ministro VITAL DO RÊGO
Presidente

ANEXO I DA ATA Nº 38, DE 30 DE SETEMBRO DE 2026
(Sessão Ordinária do Plenário)

COMUNICAÇÕES

Comunicações proferidas pela Presidência.

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Com a anuência deste Plenário, designei recentemente o Ministro Jorge Oliveira, vice-presidente deste Tribunal, como relator da fiscalização sobre os impactos da reforma tributária nos contratos de obras públicas e na composição dos Benefícios e Despesas Indiretas (BDI), especialmente em razão da implementação da Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS), que substituirá o PIS e a Cofins a partir de 2027.

Assim, em razão da conexão entre as matérias e dos ganhos de eficiência processual e de coerência nos encaminhamentos, e não havendo objeção do Plenário, designo o Ministro Jorge Oliveira também como relator dos processos que vierem a ser autuados pelo grupo de trabalho constituído para estudar os efeitos e impactos da reforma tributária nos contratos de desestatização e concessão, com fundamento no art. 18 da Resolução-TCU nº 346/2022 e no art. 6º da Resolução-TCU nº 388/2026.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 30 de setembro de 2026.

Ministro Vital do Rêgo
Presidente

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros, Senhora Procuradora-Geral,

Comunico a Vossas Excelências que, com fundamento no art. 29 do Regimento Interno desta Casa, assinei Despacho prorrogando, por um ano, o prazo da cessão da Auditora Federal de Controle Externo Camila Ribeiro Rocha Torres, matrícula nº 12765-5, para exercer, no Tribunal Superior do Trabalho, o cargo em comissão de Secretária de Pesquisa Judiciária, Estatística e Ciência de Dados, nível CJ-3, com ônus para o órgão cedente.
Vale registrar que este Colegiado, no âmbito do TC-018.283/2025-0, deferiu a referida cessão pelo período de um ano contado de 26/9/2025.
Assim, submeto à homologação deste Plenário o mencionado Despacho.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 30 de setembro de 2026.

MINISTRO VITAL DO RÊGO
Presidente

Processo: TC-018.283/2025-0 Natureza: Administrativo
Solicitante: Tribunal Superior do Trabalho
Assunto: Solicita a prorrogação da cessão da servidora Camila Ribeiro Rocha Torres para exercer, no TST, o cargo em comissão de Secretária de Pesquisa Judiciária, Estatística e Ciência de Dados, nível CJ-3.

D E S P A C H O

Em análise, nesta oportunidade, o Ofício TST.CIF.SEGPES.GDGSET.GP nº 141, de 1º/9/2026 (peça 25), da Presidência do Tribunal Superior do Trabalho (TST), que solicita verificar a possibilidade da prorrogação da cessão da Auditora Federal de Controle Externo Camila Ribeiro Rocha Torres ao TST para exercer o cargo em comissão de Secretária de Pesquisa Judiciária, Estatística e Ciência de Dados, nível CJ-3.
A referida servidora tomou posse e entrou em exercício neste Tribunal em 18/6/2025, e, com base em julgado do Superior Tribunal de Justiça no RMS 23689/RS, encontra-se com o estágio probatório suspenso. Sua unidade de origem é a Secretaria de Tecnologia da Informação e Evolução Digital-SETID.
Em que pese a Resolução Administrativa nº 94/1989 (alterada pela Resolução-TCU nº 43/1996) vedar, em seu art. 1º, a cessão de servidores do TCU, em 24/9/2025, o Plenário autorizou, em caráter excepcional (peça 6), a cessão da servidora, pelo prazo de um ano, com ônus para o órgão cedente, nos moldes de casos semelhantes.
A mencionada cessão teve início em 26/9/2025, com encerramento previsto para 25/9/2026, conforme Portaria-TCU nº 132, de 25/9/2025 (peça 7).
Registro que não houve alterações no quadro de pessoal do TCU ou na política de gestão de pessoas que impeçam a prorrogação da cessão ora solicitada.
Assim, com base no art. 29 do Regimento Interno desta Casa, DECIDO autorizar, em caráter excepcional, a prorrogação da cessão da servidora Camila Ribeiro Rocha Torres, matrícula 12765-5, ao TST, para exercer, por mais 1 ano contado de 26/9/2026, o cargo em comissão de Secretária de Pesquisa Judiciária, Estatística e Ciência de Dados, nível CJ-3.

Brasília, 24 de setembro de 2026

(*Assinado eletronicamente*) Vital do Rêgo
Presidente

COMUNICAÇÃO DA PRESIDEÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Consta da pauta de hoje processo da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues (TC-008.440/2025-5), que faço questão de destacar pelo significado especial desses autos: trata-se de uma das auditorias escolhidas diretamente pela população, em 2025, pelo Portal do TCU, em razão de reclamações do mau estado das rodovias.

Esse é um exemplo concreto de como a participação da sociedade pode gerar resultados para o cidadão. Colocar a sociedade no centro das nossas decisões é uma diretriz clara da minha gestão e experiências como esta mostram que estamos no caminho certo, ampliando nossa capacidade de identificar problemas que afetam diretamente a vida das pessoas.

No caso em questão, na linha defendida pelo relator, ainda persistem desafios importantes para a conclusão da obra – circunstâncias que justificam levar a situação ao conhecimento do Congresso Nacional.

Aproveito a ocasião para lembrar que, no dia 11 de novembro próximo, será realizada sessão plenária dedicada exclusivamente à apreciação dos cinco temas escolhidos pela população brasileira neste ano: baixa eficiência dos hospitais de pequeno porte; falta de apoio às pessoas vulneráveis; burocracia no acesso aos serviços públicos; falta de água tratada e esgoto; e problemas no sistema prisional.

Será mais uma oportunidade de evidenciar como a participação social pode orientar a atuação do TCU e tornar o controle externo cada vez mais conectado às necessidades concretas da população.

Por oportuno, passo a palavra ao Ministro Walton Alencar Rodrigues para relatar o referido processo.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza em 30 de setembro de 2026.

Ministro VITAL DO RÊGO
Presidente

Comunicação proferida pelo Ministro Jhonatan de Jesus

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Comunico a Vossas Excelências que submeterei a este Plenário, na Sessão Ordinária de 21 de outubro próximo, o relatório consolidado do Fiscobras 2026. Esta edição reveste-se de especial relevância histórica por marcar os 30 anos de atuação sistemática do Tribunal de Contas da União na fiscalização de obras públicas.

Nos termos da Lei 15.321/2025 (LDO/2026) e da Resolução-TCU 280/2016, o relatório conterá o panorama das fiscalizações empreendidas no exercício e a relação atualizada dos empreendimentos com indícios de irregularidades graves, considerando as deliberações proferidas até a Sessão de 14 de outubro de 2026.

Atualmente, do total de 24, restam 7 fiscalizações de obras pendentes de julgamento por este Colegiado. Para assegurar que o panorama apresentado ao Congresso Nacional e à sociedade retrate os esforços fiscalizatórios do Tribunal neste ano comemorativo, solicito a atenção dos nobres relatores

para que, caso os referidos processos já reúnam condições regimentais, possam ser pautados com prioridade para as próximas duas sessões.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de setembro de 2024.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

ATO NORMATIVO APROVADO *AD REFERENDUM*

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Comunico que, com fundamento no art. 29 do Regimento Interno deste Tribunal, assinei, **ad referendum** do Plenário, a Resolução-TCU nº 393, de 2026, disponibilizada juntamente ao texto desta Comunicação.

Assim, submeto à homologação deste Colegiado a referida Resolução.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 30 de setembro de 2026.

Ministro Vital do Rêgo
Presidente

RESOLUÇÃO-TCU Nº 393, DE 24 DE SETEMBRO DE 2026

Adota, no âmbito do Tribunal de Contas da União, no que couber, as disposições relativas ao Contracheque Único Nacional e à Tabela Remuneratória Unificada (TRU) instituídos no âmbito do Poder Judiciário.

O PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU), no uso das competências legais e regimentais, em especial a prevista no art. 29 do regimento interno do TCU,

considerando o disposto no arts. 73, §§ 3º e 4º, e 130 da Constituição Federal;

considerando a Tese de Repercussão Geral fixada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento conjunto da RCL 88.319-ED-MC-REF; da ADI 6.606-MC-REF; da ADI 6.601; da ADI 6.604; do RE 968.646; e do RE 1.059.466; e

considerando as disposições da Resolução CNJ nº 681, de 28 de maio de 2026, e da Instrução Normativa CNJ nº 36, de 29 de julho de 2026, resolve, *ad referendum* do Plenário:

Art. 1º Aplicam-se, no âmbito do Tribunal de Contas da União, no que couber, as disposições da Resolução CNJ nº 681/2026 e da Instrução Normativa CNJ nº 36/2026, relativas à utilização da Tabela Remuneratória Unificada (TRU) e à emissão do contracheque único dos ministros, ministros-substitutos e membros do Ministério Público junto ao TCU.

Parágrafo único. As referências a órgãos, cargos e carreiras constantes da TRU e do modelo de contracheque serão adaptadas às denominações correspondentes no âmbito do TCU, preservados a estrutura, a classificação, a identificação e os códigos das rubricas aplicáveis.

Art. 2º Para fins de aferição do excesso de distribuição relacionado à rubrica TRU-1010, adota-se, no âmbito do TCU, o parâmetro previsto no art. 106, § 2º, da Lei Complementar nº 35, de 14 de março de 1979, até que sobrevenha regulamentação conjunta do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público.

Art. 3º As unidades competentes do TCU adotarão as providências necessárias à implementação desta Resolução.

Art. 4º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Ministro Vital do Rêgo
Presidente

ANEXO II DA ATA Nº 38, DE 30 DE SETEMBRO DE 2026
(Sessão Ordinária do Plenário)

ACÓRDÃOS PROFERIDOS DE FORMA UNITÁRIA

Relatórios, Propostas de Deliberação e Votos emitidos pelos respectivos relatores, bem como os Acórdãos de nºs 2624 a 2679, aprovados pelo Plenário.

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 019.594/2026-7.
Natureza: Representação.
Unidade Jurisdicionada: Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro).
Representação legal: Roberto Zilsch Lambauer (285807/OAB-SP), Leonardo Delsin (456789/OAB-SP), Natalia de Sousa da Silva (356798/OAB-SP) e Laura Nunes de Oliveira (489041/OAB-SP), representando Wide Labs Tecnologia da Informação Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. SUPOSTAS IRREGULARIDADES NO RESULTADO DO CHAMAMENTO PÚBLICO. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR. SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO DO CONTRATO ASSOCIATIVO. REFERENDO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com os ajustes pertinentes, o despacho que fundamentou a concessão da medida cautelar ora em apreciação (peça 50), com grifos do original:

"Inicialmente, registro que atuo nestes autos com fundamento nos arts. 28, inciso XVI, e 159, inciso VI, do Regimento Interno do TCU, em razão da vacância do Ministro Bruno Dantas e de afastamento oficial do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, convocado em substituição do titular, nos termos da Portaria nº 38-Seae, de 10/9/2026.

2. Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar **inaudita altera pars**, formulada por Wide Labs Tecnologia da Informação Ltda. acerca de supostas irregularidades ocorridas no Chamamento Público 1.248/2025, promovido pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), destinado à seleção de parceiro privado para exploração conjunta de oportunidade de negócio voltada à criação de plataforma nacional de Inteligência Artificial Soberana.

3. O chamamento público encontra-se encerrado, tendo sido publicado o resultado classificatório final e celebrado, em 27/7/2026, contrato associativo entre o Serpro e a sociedade empresária MeetKai Brasil S.A., com vigência de sessenta meses.

4. Em síntese, a representante sustenta que a proposta selecionada não demonstraria aptidão para assegurar os requisitos de soberania de dados, operacional e tecnológica previstos no chamamento. Aponta, ainda, irregularidades na comprovação da capacidade técnica da vencedora, na estruturação do contrato associativo e na condução do procedimento competitivo.

5. Após exame preliminar, a Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI) concluiu pela existência de indícios de irregularidade relacionados à comprovação da capacidade técnico-operacional da MeetKai Brasil S.A., em razão do aproveitamento de atestados emitidos em favor de

pessoa jurídica diversa sem demonstração da correspondente transferência de capacidade operacional, da utilização de vínculos profissionais constituídos após a publicação do edital e da aceitação de processos de certificação sem comprovação de sua anterioridade. Segundo a instrução, tais ocorrências podem ter repercutido diretamente na pontuação atribuída à selecionada e no desfecho do chamamento público.

6. A unidade também registrou a necessidade de aprofundar a instrução quanto à aderência da solução proposta às condições de soberania previstas no Plano de Negócio Preliminar da Oportunidade (PNPO), à compatibilidade do arranjo contratual com os objetivos do chamamento e aos riscos decorrentes da continuidade da execução da parceria.

7. Assim, a AudTI propõe conhecer da representação, indeferir o pedido de ingresso da representante como interessada, conceder medida cautelar para suspender a execução do contrato associativo, realizar oitivas do Serpro e da MeetKai Brasil S.A., bem como promover diligências para obtenção de documentos e esclarecimentos adicionais.

8. Feito o breve relato, passo a decidir.

9. Conheço da representação, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 87, § 2º, da Lei nº 13.303/2016.

10. Mostra-se adequada a proposta de indeferimento do pedido de ingresso da representante como interessada, por não terem sido demonstrados os pressupostos exigidos pelo art. 146 do Regimento Interno do TCU para sua intervenção processual. A mera participação no chamamento e a expectativa de alteração do resultado não caracterizam, neste momento e por si sós, razão legítima para ingresso como parte.

11. Quanto ao pedido cautelar, verifico, em exame preliminar, a presença dos pressupostos autorizadores da medida prevista no art. 276 do Regimento Interno do TCU.

12. O requisito da plausibilidade jurídica (**fumus boni iuris**) encontra-se caracterizado. Conforme consignado na instrução, há indícios de que parcela substancial da pontuação atribuída à empresa selecionada decorreu da utilização de atestados emitidos em favor de outra pessoa jurídica sem demonstração suficiente da transferência da capacidade técnico-operacional, da aceitação de vínculos profissionais formalizados após a publicação do edital e da atribuição de pontuação associada a processos de certificação cuja anterioridade não restou comprovada. Tais ocorrências, em exame preliminar, podem ter comprometido a observância dos princípios do julgamento objetivo, da competitividade e da igualdade previstos no art. 31 da Lei nº 13.303/2016.

13. Também merecem aprofundamento os elementos relacionados à comprovação da soberania tecnológica, operacional e de dados da solução proposta, especialmente diante da necessidade de esclarecer as dependências tecnológicas existentes, a titularidade dos ativos essenciais da solução e a efetiva compatibilidade do arranjo contratual com os objetivos estabelecidos no chamamento público.

14. O requisito do perigo da demora (**periculum in mora**) igualmente se encontra presente. O contrato associativo foi celebrado em 27/7/2026 e prevê prazo máximo de noventa dias úteis para implantação da solução, com possibilidade de posterior comercialização. Considerando o transcurso de quase sessenta dias desde então, conforme destacado pela AudTI, eventual celebração de contratos com clientes durante a instrução poderá ampliar significativamente os custos de reversão da parceria e comprometer a efetividade de eventual deliberação de mérito desta Corte.

15. Por outro lado, não vislumbro a configuração do perigo da demora reverso. Conforme registrado na instrução, a parceria tem por objeto o desenvolvimento de novo produto ou serviço, inexistindo demonstração de que a suspensão cautelar de sua execução seja capaz de comprometer atividade atualmente prestada pelo Serpro ou causar prejuízo relevante e imediato ao interesse público.

16. Ante o exposto, acompanho a proposta formulada pela AudTI e adoto medida cautelar, com fundamento no art. 276 do Regimento Interno do TCU, para suspender a execução do Contrato Associativo de Parceria em Oportunidade de Negócio IA Soberana celebrado pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), o qual deve abster-se de promover a comercialização de seus produtos até ulterior deliberação desta Corte.

17. Por conseguinte, determino a realização de oitiva do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), com fundamento no art. 276, § 3º, do Regimento Interno do TCU, para que, no prazo de quinze dias, manifeste-se acerca dos fatos apontados na representação e na instrução, especialmente quanto: à comprovação da capacidade técnico-operacional da empresa selecionada; à pontuação atribuída aos requisitos de capacidade; à demonstração das condições de soberania previstas no PNPO; às condições de propriedade intelectual da solução; e aos riscos decorrentes da sujeição a jurisdições estrangeiras.

18. Determino ainda a realização de diligência ao Serpro, com fundamento no art. 157 do Regimento Interno do TCU, para encaminhamento da documentação indicada pela AudTI, em especial: Relatório de

Avaliação Preliminar (RAP); versão integral do PNPO; avaliação de integridade realizada na formalização da parceria; Plano de Negócio da Oportunidade (PNO); e cópia integral do contrato associativo celebrado.

19. Determino também a realização de oitiva da sociedade empresária MeetKai Brasil S.A. (CNPJ 62.672.260/0001-60), com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, para que, no prazo de quinze dias, manifeste-se, caso queira, sobre os fatos apontados na representação e na presente instrução.

20. À Seproc para as providências pertinentes, devendo ser encaminhada cópia deste despacho, da representação e da instrução (peça 46) ao Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) e à MeetKai Brasil S.A., para subsidiar suas manifestações, bem como cópia deste despacho à representante."

É o relatório.

VOTO

Inicialmente, registro que atuo nestes autos com fundamento nos arts. 28, inciso XVI, e 159, inciso VI, do Regimento Interno do TCU, em razão da vacância do Ministro Bruno Dantas e de afastamento oficial do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, convocado em substituição do titular, nos termos da Portaria nº 38-Seae, de 10/9/2026.

2. Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar **inaudita altera pars**, formulada por Wide Labs Tecnologia da Informação Ltda., acerca de possíveis irregularidades no Chamamento Público 1.248/2025, promovido pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), destinado à seleção de parceiro privado para exploração conjunta de oportunidade de negócio voltada à criação de plataforma nacional de Inteligência Artificial (IA) Soberana. O procedimento encontra-se encerrado, tendo sido celebrado, em 27/7/2026, contrato associativo entre o Serpro e a sociedade empresária MeetKai Brasil S.A., com vigência de sessenta meses.

3. Em exame preliminar, verifico presentes os pressupostos do art. 276 do Regimento Interno do TCU. O **fumus boni iuris** decorre dos indícios de irregularidade identificados na comprovação da capacidade técnico-operacional da empresa selecionada, relacionados ao aproveitamento de experiência e qualificações cuja aderência às exigências do chamamento público ainda demanda esclarecimentos. Tais ocorrências podem ter influenciado a pontuação atribuída à vencedora e, consequentemente, o resultado do procedimento, com possível comprometimento dos princípios do julgamento objetivo, da competitividade e da igualdade previstos no art. 31 da Lei 13.303/2016.

4. Também se mostra necessário aprofundar o exame das condições de soberania tecnológica, operacional e de dados da solução proposta, especialmente quanto à existência de dependências tecnológicas relevantes, à titularidade dos ativos essenciais à plataforma e à aderência do modelo contratual adotado aos requisitos de soberania previstos no chamamento público.

5. Quanto ao **periculum in mora**, a continuidade da execução da parceria até o exame de mérito desta representação poderá gerar obrigações perante terceiros, ampliar os custos de reversão da contratação e comprometer a efetividade da deliberação final desta Corte, uma vez que o contrato associativo, celebrado em 27/7/2026, prevê prazo máximo de noventa dias úteis para implantação da solução, com possibilidade de posterior comercialização e eventual celebração de contratos com clientes.

6. Por outro lado, não se configura o perigo da demora reverso, uma vez que a parceria tem por objeto o desenvolvimento de novo produto ou serviço, sem demonstração de que a suspensão cautelar seja capaz de comprometer atividade atualmente prestada pelo Serpro ou causar prejuízo relevante e imediato ao interesse público.

7. Presentes, portanto, os pressupostos autorizadores da medida cautelar, determinei, por meio do despacho à peça 50, a suspensão da execução do Contrato Associativo de Parceria em Oportunidade de Negócio IA Soberana, bem como a adoção de medidas acessórias necessárias ao aprofundamento da instrução processual.

Ante o exposto, com fundamento no art. 276, § 1º, do Regimento Interno do TCU, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de setembro de 2030.

Vital do Rêgo
Presidente

ACÓRDÃO Nº 2624/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.594/2026-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessado/Responsável: não há.
4. Unidade Jurisdicionada: Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro).
5. Relator: Presidente Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI).
8. Representação legal: Roberto Zilsch Lambauer (285807/OAB-SP), Leonardo Delsin (456789/OAB-SP), Natalia de Sousa da Silva (356798/OAB-SP) e Laura Nunes de Oliveira (489041/OAB-SP), representando Wide Labs Tecnologia da Informação Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, acerca de possíveis irregularidades no Chamamento Público 1.248/2025, promovido pelo Serpro, destinado à seleção de parceiro privado para exploração conjunta de oportunidade de negócio voltada à criação de plataforma nacional de Inteligência Artificial Soberana,

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

9.1. com fulcro no art. 276, § 1º, do Regimento Interno do TCU, referendar a medida cautelar adotada por meio do despacho contido na peça 50 destes autos, transcrito no relatório que precede este acórdão, bem como as medidas acessórias constantes no mencionado despacho;

9.2. encaminhar cópia desta deliberação ao Serpro e às empresas Wide Labs Tecnologia da Informação Ltda. e MeetKai Brasil S.A.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2624-38/26-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.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente e Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 019.844/2026-3
Natureza: Administrativo.
Órgão/Entidade: Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: SELEÇÃO PRELIMINAR DE OBRAS PÚBLICAS A SEREM FISCALIZADAS NO ÂMBITO DO FISCOBRAS 2027. APROVAÇÃO.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de processo administrativo autuado com a finalidade de selecionar, acompanhar e consolidar as auditorias de obras públicas realizadas no âmbito do Fiscobras 2027.

2. Neste primeiro momento, trata-se da seleção preliminar das obras públicas a serem fiscalizadas pelo Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 3º da Resolução-TCU 280/2016, a qual será revisada em março do próximo ano, de acordo com o parágrafo único do mesmo dispositivo.

3. Adoto como relatório a instrução elaborada pelo Núcleo de Dados da SecexInfra (NDInfra), que contou com a anuência dos titulares da Secretaria de Controle Externo de Infraestrutura e da Secretaria de Controle Externo de Energia e Comunicações (peça 2).

4. Reproduzo o texto a seguir, com os ajustes necessários, incluindo a supressão das obras selecionadas, para que seja mantido o sigilo da relação, em razão do disposto no art. 7º da Resolução-TCU 280/2016.

I. Introdução

1. Trata-se de processo administrativo autuado com a finalidade de selecionar, acompanhar e consolidar as auditorias de obras públicas no âmbito do Fiscobras 2027.

2. A presente instrução pretende apresentar, à Presidência do TCU, a relação preliminar de obras a serem fiscalizadas no Fiscobras 2027, para fins de aprovação pelo Plenário da Casa, nos termos da Resolução-TCU 280, de 15 de junho de 2016, arts. 3º a 6º:

Art. 3º O plano de fiscalização de obras do Tribunal de Contas da União será proposto pela Presidência, de acordo com o plano estratégico e as diretrizes do Tribunal, e será aprovado pelo Plenário em sessão de caráter reservado no mês de setembro de cada ano.

Parágrafo único. A revisão do plano aprovado será submetida ao Plenário pela Presidência no mês de março de cada ano, em consonância com o plano de controle externo de que trata o artigo 188-A do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. (grifos nossos)

Art. 4º A unidade coordenadora encaminhará proposta de planejamento à Presidência, a qual conterá, no mínimo:

I – escopo do respectivo plano de fiscalização;

II – seleção das fiscalizações; e

III – cronograma de atividades.

3. A instrução está estruturada por meio dos seguintes capítulos:

I – Introdução;
II – Base de Dados para a Seleção de Obras;
III – Seleção de Obras;
IV – Cronograma;
V – Conclusão; e
VI – Proposta de Encaminhamento.
Anexo I: Relação das Obras a Serem Autorizadas a Compor o Fiscobras 2027.

II. Base de Dados para a Seleção de Obras

4. Os trabalhos de levantamento de informações para a seleção de obras foram iniciados em setembro desse ano, a partir da base de dados do Projeto de Lei Orçamentária Anual 2027 (PLOA 2027).

5. Em termos financeiros, o PLOA soma dotações da ordem de R$ 7,40 trilhões, distribuídas em 6.110 funcionais programáticas. Desse modo, foram executados procedimentos de extração, tratamento e carga dessas bases de dados para os bancos de dados deste Tribunal de Contas geridos pelo Núcleo de Dados da SecexInfra (NDInfra).
6. Utilizaram-se algoritmos para identificar, no PLOA 2027, as funcionais programáticas que estavam relacionadas a obras públicas. Esse procedimento resultou na marcação de 688 registros com dotação na ordem de R$ 233,00 bilhões, cujas descrições das funcionais programáticas continham expressões regulares que as caracterizavam como obras ou serviços de engenharia, bem como ações de obras que já haviam sido identificadas pelo TCU.
7. Em seguida, foram utilizados procedimentos automatizados para segmentar e agrupar as informações dos 688 registros relacionados a obras em função da competência das diversas diretorias técnicas e respectivas Unidades de Auditoria Especializadas (Auds), vinculadas à Secretaria de Controle Externo de Infraestrutura (SecexInfra) e à Secretaria de Controle Externo de Energia e Comunicações (SecexEnergia).

Disponibilização dos Dados

8. Após a obtenção e tratamento preliminar dos dados, conforme explanado no tópico precedente, foram desenvolvidos aplicativos em ambiente de desenvolvimento descentralizado desta Corte de Contas, denominado *Oracle Application Express*, ou simplesmente, APEX.
9. Um desses aplicativos é denominado "Seleção Fiscobras", sistema desenvolvido, pelo NDInfra e disponibilizado no Portal TCU (Catálogo de Serviços de TI). Essa solução permite a realização de diversas pesquisas e simulações para fins de seleção de obras pelas unidades vinculadas à SecexInfra e à SecexEnergia.
10. O aludido sistema permite consultar e selecionar os empreendimentos que melhor atendam aos critérios estabelecidos pela Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, tais como materialidade, regionalização do gasto e histórico de irregularidades pendentes.

III. Seleção de Obras

11. O Fiscobras é um produto do Tribunal de Contas da União que visa atender demanda específica de fiscalização de conformidade de obras e serviços determinada pela LDO, sem prejuízo de outros trabalhos de caráter operacional ou de conformidade que visam atacar problemas relevantes no setor de infraestrutura. A seguir, apresentam-se as propostas de fiscalizações de conformidade de obras selecionadas com base no PLOA 2027.
12. De início, cabe ressaltar que a LDO 2027 ainda não foi aprovada, encontrando-se em tramitação no Congresso Nacional, motivo pelo qual a presente seleção se fundamenta na LDO 2026.
13. Nesse sentido, considerando o art. 153 da Lei 15.321/2025 (LDO 2026), foram estabelecidos os critérios de seleção de obras públicas, os quais foram aplicados à base de dados a que se referem os tópicos anteriores.

Art. 153. A seleção das obras e dos serviços a serem fiscalizados pelo Tribunal de Contas da União considerará, entre outros fatores:

I - o valor autorizado e empenhado nos exercícios anterior e atual;

II - a regionalização do gasto;

III - o histórico de irregularidades pendentes obtido a partir de fiscalizações anteriores e a reincidência de irregularidades cometidas, tanto do órgão executor como do ente beneficiado; e

IV - as obras com indícios de irregularidades graves contidas no anexo específico à Lei Orçamentária em vigor, que não tenham sido objeto de deliberação posterior do Tribunal de Contas da União pela regularidade.

14. Dessa forma, o sistema de "Seleção Fiscobras", disponibilizado às unidades técnicas, apresentou a relação das funcionais programáticas do PLOA 2027, ordenada em conformidade com o critério de materialidade pré-estabelecido.
15. Na etapa seguinte, coube às unidades técnicas selecionar os empreendimentos a serem fiscalizados, tomando-se por base a classificação trazida no sistema de "Seleção Fiscobras" e a aplicação dos demais fatores de seleção para cada secretaria (análise de conveniência e oportunidade, capacidade operacional, histórico de achados dos jurisdicionados, entre outros).
16. O NDInfra encaminhou orientação, via mensagens eletrônicas, informando às unidades técnicas envolvidas quanto à disponibilização do aplicativo "Seleção Fiscobras 2027". Assim, foram selecionados, preliminarmente, 13 empreendimentos a serem fiscalizados no âmbito do Fiscobras 2027, com dotação aproximada de R$ 4,60 bilhões. A título comparativo, a mesma seleção preliminar, realizada no âmbito do

Fiscobras 2026, abarcou 18 empreendimentos, com dotação aproximada de R$ 4,00 bilhões no PLOA 2026.

17. Inicialmente, a Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear **(AudElétrica) selecionou três empreendimentos**.

(...)

18. Por sua vez, a Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária **(AudPortoFerrovia) selecionou cinco empreendimentos**, cujas dotações orçamentárias constantes do PLOA 2027 somam aproximadamente **R$ 645,00 milhões**.

(...)

19. Seguindo com a Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil **(AudRodoviaAviação), foram selecionados quatro empreendimentos**.

(...)

20. Por fim, a Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica **(AudUrbana) selecionou, neste momento, um empreendimento**, (...) optando por complementar sua escolha na fase de revisão do plano, prevista no parágrafo único do art. 3º da Resolução 280/2016.

21. A medida busca assegurar que a definição dos empreendimentos a serem auditados ocorra de forma mais consistente, embasada em critérios de risco devidamente consolidados. Com a divulgação do PLOA 2027, a unidade técnica responsável encontra-se em fase de aprofundamento das análises, visando refinar os indicadores de risco aplicáveis aos objetos potencialmente elegíveis. Essa etapa é fundamental para ampliar a aderência da seleção às diretrizes de materialidade, relevância, criticidade e oportunidade, evitando decisões prematuras que possam comprometer a efetividade do processo fiscalizatório.

22. A postergação permitirá, ainda, incorporar informações e dados atualizados sobre a execução física e financeira das obras, bem como sobre a evolução de eventuais fragilidades já identificadas. Dessa forma, aumenta-se a probabilidade de direcionar os esforços de auditoria para empreendimentos com maior potencial de impacto na melhoria da gestão e na proteção do interesse público.

23. Assim, a ampliação dessa fase de prospecção não apenas preserva a conformidade legal com os parâmetros estabelecidos, como também reforça a capacidade do Tribunal de Contas da União de selecionar, de forma criteriosa e estratégica, os objetos mais relevantes para o ciclo de auditorias do Fiscobras.

(...)

IV. Cronograma

24. O art. 4º, inciso III, da Resolução-TCU 280/2016 determina que a proposta do plano de fiscalização de obras conterá o cronograma de atividades.

25. Por sua vez, a Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente (LDO 2026 - Lei 15.321/2025), no art. 152, inciso II, determinou que o TCU deverá encaminhar:

"à Comissão Mista a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, até **cinquenta e cinco dias** após o encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária, a relação atualizada de empreendimentos, contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos relativos aos subtítulos nos quais sejam identificados indícios de irregularidades graves (...) (*grifo acrescido*)

26. Nesse sentido, a Tabela 5 detalha as ações e prazos referentes ao ciclo Fiscobras 2027, que vai do início das fiscalizações em setembro de 2026 até a entrega dos respectivos relatórios ao Congresso Nacional, em outubro de 2027.

Tabela 5 - Cronograma de atividades – Fiscobras 2027

Atividade	Data
Início das fiscalizações (acompanhamento de editais / aprovadas ou determinadas em outros processos)	A partir de setembro/2026
Encaminhamento da lista definitiva de obras a serem fiscalizadas	Até 31/3/2027
Prazo final para término das fiscalizações do Fiscobras 2027	31/8/2027
Encaminhamento, ao Relator, do Relatório de Consolidação definitivo (com dados atualizados até a Sessão Plenária de 13/10/2027)	15/10/2027

Atividade	Data
Sessão Plenária do Fiscobras e entrega dos Relatórios do Fiscobras ao Congresso Nacional	20/10/2027

Fonte: SecexInfra/NDInfra

V. Conclusão

27. O presente trabalho se refere à seleção preliminar do plano de fiscalização de obras a serem auditadas no âmbito do Fiscobras 2027, em atendimento ao art. 3º da Resolução-TCU 280, de 15/6/2016.

28. Para realizar a aludida seleção, foi utilizada a base de dados do Projeto de Lei Orçamentária Anual 2027 (PLOA 2027). Após a obtenção e tratamento preliminar dos dados, foi disponibilizado o aplicativo "Seleção Fiscobras" para que as unidades técnicas pudessem efetuar as respectivas seleções. Preliminarmente, a atual proposta consta com a seleção de **13 empreendimentos**, com a seguinte distribuição entre as unidades técnicas:

Tabela 6 - Resumo por Unidade de Auditoria Especializada

Auditoria Especializada	Quantidade de Fiscalizações	Dotação PLOA 2027
AudElétrica	3	(...)
AudPortoFerrovia	5	(...)
AudRodoviaAviação	4	(...)
AudUrbana	1	(...)
Total	**13**	**4.584.934.022**

Fonte: TCU (Aplicativo Seleção Fiscobras).

(...)

VI. Proposta de encaminhamento

29. Ante todo o exposto, propõe-se que os autos sejam encaminhados ao Gabinete do Presidente, conforme *caput* do art. 3º da Resolução-TCU 280/2016, para:

I. autorizar a realização, no âmbito dos Fiscobras 2027, de fiscalizações nos 13 empreendimentos relacionados no Anexo I;

II. restituir os autos à SecexInfra, tendo em conta a previsão, nos termos do art. 3º, parágrafo único, da Resolução-TCU 280/2016, de revisão do presente plano de fiscalização de obras.

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de processo administrativo autuado com a finalidade de selecionar, acompanhar e consolidar as auditorias de obras públicas constantes do Plano de Fiscalização de Obras de 2027 do Tribunal de Contas da União (Fiscobras 2027).

2. Na presente etapa processual, submeto à apreciação do Plenário a proposta de seleção das obras que comporão o referido plano, em cumprimento ao art. 3º da Resolução-TCU 280/2016. Ressalto que a lista de empreendimentos selecionados possui natureza preliminar, a ser revista no mês de março de 2027, de modo a se estabelecer a lista definitiva, conforme disposto no parágrafo único do mesmo dispositivo.

3. Com base nos critérios indicados no relatório que fundamenta este voto, **foram pré-selecionados 13 empreendimentos**, que correspondem a uma **dotação orçamentária de R$ 4,6 bilhões no PLOA 2027**. Na tabela seguinte, estão detalhadas as fiscalizações a serem realizadas por cada unidade técnica:

Auditoria Especializada	Nº de Fiscalizações

Auditoria Especializada	Nº de Fiscalizações
AudElétrica	3
AudPortoFerrovia	5
AudRodoviaAviação	4
AudUrbana	1
Total	**13**

4. Além dos empreendimentos já listados, as unidades técnicas deverão selecionar outros objetos na fase de revisão do plano. As fiscalizações devem abranger diferentes áreas, a exemplo de obras de geração de energia, ferrovias, portos, rodovias, edificações, mobilidade urbana, infraestrutura hídrica e prevenção a desastres.

5. De acordo com o cronograma trazido pela unidade instrutora, as fiscalizações nos empreendimentos selecionados devem ser iniciadas a partir da aprovação do presente plano, com prazo final de término até 31/8/2027, a fim de permitir a elaboração do Relatório de Consolidação a ser apreciado na Sessão Plenária de 20/10/2027.

Ante o exposto, voto para que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de setembro de 2026.

VITAL DO RÊGO
Presidente

ACÓRDÃO Nº 2625/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.844/2026-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Administrativo.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Unidade Jurisdicionada: não há.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo, Presidente.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Secretaria de Controle Externo de Infraestrutura (SecexInfra); e Secretaria de Controle Externo de Energia e Comunicações (SecexEnergia).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, que tratam, nesta fase processual, da seleção preliminar das obras que devem compor o plano de fiscalização de obras de 2027 deste Tribunal (Fiscobras 2027),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento no art. 3º da Resolução-TCU 280/2016, em:

9.1. autorizar a realização, no âmbito do Fiscobras 2027, das fiscalizações identificadas no Anexo I da instrução juntada à peça 2 destes autos; e

9.2. restituir os presentes autos à Secretaria-Geral de Controle Externo para demais providências.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2625-38/26-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.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente e relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 005.724/2024-4
Natureza: Monitoramento.
Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Salgueiro – PE.
Representação legal: Julio Tiago de Carvalho Rodrigues (23610/OAB-PE), representando Prefeitura Municipal de Salgueiro - PE.

SUMÁRIO: MONITORAMENTO. PRECATÓRIOS DO FUNDEF. PAGAMENTO IRREGULAR DE RATEIOS E ABONOS A PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO. DETERMINAÇÃO DE RECOMPOSIÇÃO À CONTA ESPECÍFICA. SUCESSIVAS DILIGÊNCIAS NÃO CUMPRIDAS. MULTA JÁ APLICADA. NÃO CUMPRIMENTO DAS DETERMINAÇÕES. CONSTITUIÇÃO DE PROCESSO APARTADO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da AudEducação, que contou com a anuência dos dirigentes da unidade técnica (peças 51-53), e, de forma parcial, do Ministério Público junto ao TCU (peça 56)

INTRODUÇÃO

Tratam os presentes autos de monitoramento das determinações contidas nos subitens 9.5.1 e 9.5.2 do Acórdão 53/2024-TCU-Plenário (peça 3), proferido no TC 026.498/2020-0, que trata de representação acerca de irregularidades ocorridas na aplicação de recursos provenientes de precatórios do Fundef recebidos pelo Município de Salgueiro/PE, anteriormente à Emenda Constitucional (EC) 114/2021. Especificamente, buscava-se verificar se o referido município procedeu a rateio irregular desses recursos com profissionais da educação ativos e inativos, contrariando a jurisprudência deste Tribunal vigente à época notadamente o Acórdão 1.893/2022-TCU-Plenário.

As referidas determinações impuseram ao Município de Salgueiro/PE a obrigação de:

a) recompor à conta municipal específica dos precatórios do Fundef o montante de R$ 5.654.840,97, relativo ao pagamento irregular de abonos ou rateios (subitem 9.5.1); e

b) realizar levantamento para identificar pagamentos de rateio/abono entre setembro/2020 e dezembro/2020 e, em caso positivo, proceder à respectiva recomposição (subitem 9.5.2).

HISTÓRICO

O Município de Salgueiro/PE foi notificado do Acórdão 53/2024-TCU-Plenário e, após o não conhecimento dos recursos interpostos (Pedido de Reexame e Embargos de Declaração), foi diligenciado em 10/9/2024, após a primeira instrução (peça 17) do presente monitoramento, para comprovar o cumprimento das determinações, tendo permanecido silente (peças 19 e 20).

Em 29/2/2025, a segunda instrução propôs a reiteração de diligência (peça 22), corroborada pela Unidade Técnica (peça 23) e ratificada pelo Acórdão 461/2025-TCU-Plenário, de 12/3/2025 (peça 29). Novamente diligenciado, o município apresentou o expediente de peça 30, justificando o não cumprimento face à interposição de Recurso de Revisão no processo principal (TC 026.498/2020-0).

A terceira instrução de peça 35 (de 26/5/2025) propôs nova diligência, que contou com a anuência da Unidade Técnica (peça 36), considerando que o Recurso de Revisão foi recebido como mera petição e teve seguimento negado em razão do trânsito em julgado do Acórdão 53/2024-TCU-Plenário, nos termos do art. 50, § 4º, da Resolução-TCU 259/2014.

A nova diligência foi comunicada ao município por meio dos ofícios de peças 37 e 38, recebidos conforme os Avisos de Recebimento (ARs) de peças 39 e 40. Em resposta, o município apresentou o expediente de peça 42, acompanhado dos documentos de peças 43 e 44, argumentando que a exigibilidade do débito estaria sub judice em razão do ajuizamento de Ação Anulatória de Ato Administrativo (processo 1091195-92.2025.4.01.3400).

A quarta instrução de peça 45 (de 30/1/ 2026) analisou a resposta e, reconhecendo a persistência da resistência injustificada, propôs excepcionalmente mais uma reiteração de diligência, com alerta de aplicação imediata de multa em caso de novo descumprimento. O titular da AudEducação, por meio do pronunciamento de peça 46 (março/2026), anuiu à proposta.

A diligência foi reiterada por meio do Ofício 6034/2026-TCU/Seproc (peça 47), com prazo de 15 (quinze) dias, recebida em 16/3/2026, conforme o Aviso de Recebimento (AR) de peça 48. Em 26/3/2026, o município apresentou a resposta de peça 49.

À peça 50, foi emitido o Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais, tendo o processo sido encaminhado a esta 2ª Divisão para análise da resposta à diligência.

A seguir, reproduz-se o teor da diligência, apresenta-se um resumo da resposta apresentada e procede-se à respectiva análise.

EXAME TÉCNICO

Teor da Diligência

Conforme informado, a diligência foi efetuada por meio do ofício de peça 47, contendo entre os anexos a instrução de peça 45, com o seguinte teor:

a) reiterar a diligência, com fundamento no art. 157 do RI/TCU, ao Município de Salgueiro/PE, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, pronuncie-se e encaminhe documentação completa comprobatória das providências adotadas, com vistas ao devido cumprimento das determinações contidas nos subitens 9.5.1 e 9.5.2 do Acórdão 53/2024-TCU-Plenário, sem prejuízo de que seja informado que um novo descumprimento da diligência no prazo fixado, sem motivo justificado, sujeitará o responsável à aplicação imediata da multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992, a qual prescinde de realização de prévia audiência, nos termos do art. 268, §3.º, do Regimento Interno do TCU;

b) encaminhar cópia da presente instrução ao Município de Salgueiro/PE e do Acórdão 53/2024-TCU-Plenário (peça 3 dos autos), a fim de subsidiar as manifestações a serem requeridas.

Resposta à Diligência

A Prefeitura Municipal de Salgueiro/PE, por meio de seu atual gestor, o Prefeito Fábio Lisandro de Lima Barros, apresentou manifestação (peça 49) em que refuta a alegação de omissão ou

inércia administrativa, sustentando que a ausência de cumprimento das determinações decorre de conclusão técnico-jurídica fundamentada quanto à inexequibilidade material e jurídica das obrigações impostas.

O município argumentou, em síntese, que:

a) os pagamentos realizados a título de rateio de precatórios do Fundef decorreram do cumprimento de decisão judicial transitada em julgado (processo 0002001-86.2019.8.17.3220), não de ato discricionário da administração, afastando-se qualquer imputação de irregularidade;

b) a determinação de recomposição ao erário implicaria a reversão de valores já pagos a terceiros de boa-fé (profissionais do magistério), de natureza alimentar, o que encontra óbice na jurisprudência pátria (cita precedente do TRF-1);

c) a administração pública não dispõe de competência para desconstituir, por via administrativa, os efeitos de decisão judicial transitada em julgado, sob pena de afronta à separação de poderes e à segurança jurídica;

d) a eventual tentativa de restituição exigiria o ajuizamento de inúmeras demandas individuais, com elevado custo operacional e baixa probabilidade de êxito;

e) a conduta do gestor deve ser analisada à luz dos arts. 20, 21 e 22 da LINDB, estando ausentes dolo ou erro grosseiro;

f) a validade do Acórdão 53/2024-TCU-Plenário encontra-se submetida ao Poder Judiciário por meio da Ação Anulatória de Ato Administrativo 1091195-92.2025.4.01.3400 e do Agravo de Instrumento 1039612-83.2025.4.01.0000, o que evidencia a complexidade da matéria e a necessidade de prudência.

Ao final, o município requereu o reconhecimento da inexequibilidade das determinações, o afastamento de qualquer penalidade ao gestor e, subsidiariamente, a mitigação de eventual responsabilização com fundamento na LINDB.

Análise da Resposta à Diligência

O argumento de que os pagamentos teriam sido realizados em cumprimento a decisão judicial já foi exaustivamente enfrentado no processo principal (TC 026.498/2020-0), notadamente no voto condutor do Acórdão 53/2024-TCU-Plenário (peça 4).

O relator, Ministro Walton Alencar Rodrigues, em seu voto, consignou que a ação judicial em questão consistiu em procedimento de jurisdição voluntária, no qual não há lide nem coisa julgada material, e que a decisão judicial "autorizou" o rateio, mas não o impôs de forma cogente. Ademais, o próprio ex-prefeito foi o autor do projeto de lei que deu origem à norma municipal, tendo participado voluntariamente do referido procedimento. Assim, a tese defensiva já foi rejeitada por esta Corte, não havendo elementos novos a justificar sua reanálise.

Quanto à alegação da impossibilidade de restituição de valores pagos a terceiros de boa-fé, a jurisprudência citada pelo município (TRF-1) trata de hipótese diversa da presente. Naquele caso, tratava-se de valores pagos a servidor por força de decisão judicial transitada em julgado que posteriormente foi desconstituída em ação rescisória.

No presente caso, o que se discute não é a repetição de valores contra os profissionais beneficiários, mas a recomposição ao erário por parte do ente municipal que deu destinação irregular a recursos públicos federais. O dever de recomposição é do Município, que responde pela gestão dos recursos, cabendo a ele, se assim entender, buscar o ressarcimento junto aos beneficiários, nos termos da lei. Não se trata de imposição de restituição direta aos profissionais da educação, mas de responsabilização do ente federativo pela irregular aplicação de verbas públicas.

Vale ainda destacar a independência das instâncias e da ação judicial em curso. Conforme já consignado na instrução de peça 45, a jurisprudência do TCU é firme no sentido de que o simples ajuizamento de ação judicial contra decisão do Tribunal não suspende automaticamente os processos em curso nesta Corte, em razão da independência das instâncias (art. 71 da CF/88 e Lei 8.443/1992). Precedentes: Acórdãos 8.185/2025-TCU-1ª Câmara, 10.042/2015-TCU-2ª Câmara e 7.752/2015-1ª Câmara. O STF e o STJ já se manifestaram no mesmo sentido (MS 26.969-DF, MS

25.880-DF, MS 7.080-DF). A existência de ação anulatória em curso, sem decisão judicial que suspenda expressamente os efeitos do Acórdão 53/2024-TCU-Plenário, não obsta a continuidade do presente monitoramento nem justifica o descumprimento das determinações.

Cabe destacar que em consulta feita aos autos da ação anulatória ajuizada pelo Município de Salgueiro – PE, que tramita na Seção Judiciária do Distrito Federal, pertencente ao TRF da 1ª Região – processo 1091195-92.2025.4.01.3400, na data de 7/7/2026 (https://pje1g-consultapublica.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=2d1ccee1ee240278848291a1d06ad09cf12508038c5c97a5), verificou-se que foi negado pedido de concessão de tutela provisória de urgência efetuado pelo Município de Salgueiro – PE, para que fossem suspensos os efeitos do Acórdão 53/2024-TCU-Plenário, e que o processo encontra-se concluso para julgamento.

Quanto à aplicação dos arts. 20, 21 e 22 da LINDB, os referidos dispositivos impõem aos órgãos de controle a consideração das consequências práticas das decisões e a vedação à imposição de sanções desproporcionais. No entanto, não se trata de afastar a responsabilização em casos de conduta inequivocamente irregular, como demonstrado no processo principal. O Tribunal já considerou a existência de lei municipal e de decisão judicial como atenuantes na dosimetria da multa aplicada ao ex-prefeito (R$ 20.000,00, valor módico diante do montante envolvido), mas não há como reconhecer a inexigibilidade do dever de recomposição do erário quando restou comprovada a aplicação irregular de recursos públicos federais vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Quanto à alegada inexequibilidade material, o município não apresentou nenhum documento ou elemento concreto que comprovasse a impossibilidade absoluta de cumprimento das determinações. Não juntou extratos bancários da conta dos precatórios, não demonstrou a inexistência de saldo remanescente, não indicou eventual insuficiência de recursos próprios ou qualquer outro óbice objetivo à recomposição. Limitou-se a argumentar com base em considerações genéricas sobre custos operacionais e risco de judicialização, sem, contudo, demonstrar que tenha empreendido qualquer esforço concreto para atender às determinações, ainda que de forma parcelada ou gradual. A mera alegação de dificuldade não configura motivo justificado para o descumprimento.

Cumpre registrar que o município já teve múltiplas oportunidades para cumprir as determinações ou apresentar justificativas plausíveis, a saber:

a) prazo original de 90 dias após o Acórdão 53/2024-TCU-Plenário;

b) primeira diligência;

c) reiteração de diligência pelo Acórdão 461/2025 (março/2025);

d) nova diligência proposta na instrução de peça 35; e

e) excepcional reiteração proposta na instrução de peça 45, ora em análise.

A despeito desse amplo contraditório, o município insiste em argumentos já rechaçados e não apresenta nenhum elemento de cumprimento material das obrigações impostas, tampouco demonstra esforço concreto nesse sentido.

Assim, verifica-se que as razões apresentadas pelo Município de Salgueiro/PE na peça 49 não constituem justificativa válida para o descumprimento das determinações contidas nos subitens 9.5.1 e 9.5.2 do Acórdão 53/2024-TCU-Plenário.

O município persiste em teses defensivas já rejeitadas tanto no processo principal quanto no presente monitoramento, sem apresentar novos elementos fáticos ou jurídicos capazes de modificar o entendimento consolidado por esta Corte. A mera alegação de inexequibilidade, desacompanhada de comprovação material, não afasta o dever de cumprimento.

A conduta do município caracteriza resistência injustificada ao cumprimento das determinações do TCU, evidenciando inércia deliberada que não mais se justifica à luz do amplo contraditório já assegurado.

Vale ainda destacar que a diligência reiterada (Ofício 6034/2026-TCU/Seproc, peça 47) foi expressa ao alertar o município de que "um novo descumprimento da diligência no prazo fixado,

sem motivo justificado, sujeitará o responsável à aplicação imediata da multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992, a qual prescinde de realização de prévia audiência, nos termos do art. 268, §3.º, do Regimento Interno do TCU".

No caso concreto, o município foi regularmente notificado, teve prazo assegurado, apresentou resposta que, conforme demonstrado, não constitui "motivo justificado" para o descumprimento. Persiste a inércia quanto à adoção de medidas concretas para a recomposição do valor de R$ 5.654.840,97 (subitem 9.5.1) e para o levantamento de eventuais pagamentos entre setembro e dezembro/2020 (subitem 9.5.2).

Dessa forma, restando configurada a hipótese de incidência da multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992, ***propõe-se a aplicação da referida sanção*** *ao atual Prefeito do Município de Salgueiro/PE, SR. Fábio Lisandro de Lima Barros, independentemente de prévia audiência, nos termos do art. 268, §3º, do RI/TCU e do art. 19 da Resolução-TCU 360/2023.*

Cabe também destacar que o subitem 9.5.1 do Acórdão 53/2024-TCU-Plenário estabeleceu, de forma expressa, que a não comprovação da recomposição do valor de R$ 5.654.840,97 sujeitaria o ente à instauração de tomada de contas especial. O subitem 9.5.2 contém cláusula similar para o levantamento e recomposição de eventuais pagamentos no período de setembro a dezembro/2020.

Assim, decorrido mais de dois anos da ciência do acórdão (proferido em 24/1/2024), após múltiplas diligências e reiterações em respeito ao princípio do contraditório e da ampla defesa, o município não comprovou o cumprimento de nenhuma das determinações. Não apresentou documentos que demonstrassem a recomposição do valor principal, tampouco realizou o levantamento solicitado.

Dessa forma, restando preenchidos os requisitos previstos nos termos do art. 8º da Lei 8.443/1992 e da Resolução-TCU 277/2014, ***propõe-se a instauração de tomada de contas especial*** *em face do Município de Salgueiro/PE ante o prejuízo causado à conta municipal específica dos precatórios do Fundef.*

CONCLUSÃO

Trata-se de monitoramento do cumprimento das determinações contidas nos subitens 9.5.1 e 9.5.2 do Acórdão 53/2024-TCU-Plenário, que impuseram ao Município de Salgueiro/PE a recomposição ao erário do montante de R$ 5.654.840,97 e o levantamento de eventuais pagamentos de rateio/abono entre setembro e dezembro de 2020, com a respectiva recomposição, se for o caso (parágrafos 1 e 2).

Após sucessivas diligências, a última das quais com expresso alerta de aplicação imediata de multa em caso de novo descumprimento injustificado, o município apresentou resposta na peça 49, reafirmando teses defensivas já rejeitadas no processo principal e no monitoramento, sem, contudo, comprovar nenhuma medida concreta de cumprimento das obrigações impostas (parágrafos 3 a 8, 11, 12 a 14).

As alegações de que os pagamentos decorreram de decisão judicial transitada em julgado já foram exaustivamente enfrentadas no voto condutor do Acórdão 53/2024-TCU-Plenário, o qual consignou que a decisão judicial em questão, oriunda de jurisdição voluntária, apenas "autorizou" o rateio, não o impondo de forma cogente (parágrafos 15 e 16).

A alegação de impossibilidade de restituição de valores pagos a terceiros de boa-fé não se sustenta, pois o dever de recomposição é do ente municipal, que responde pela gestão irregular dos recursos públicos federais, cabendo-lhe, se assim entender, buscar o ressarcimento junto aos beneficiários, não se tratando de imposição direta de restituição aos profissionais da educação. (parágrafos 17 e 18).

O simples ajuizamento de ação anulatória e de agravo de instrumento contra o Acórdão 53/2024-TCU-Plenário, sem decisão judicial que suspenda expressamente seus efeitos, não obsta a continuidade do presente monitoramento, em razão do princípio da independência das instâncias, conforme jurisprudência consolidada do TCU, do STF e do STJ (parágrafo 19).

O município não apresentou nenhum documento ou elemento concreto que comprovasse a inexequibilidade material das determinações (extratos bancários, demonstração de insuficiência de recursos, plano de parcelamento etc.), limitando-se a considerações genéricas sobre custos operacionais e risco de judicialização, o que não constitui motivo justificado para o descumprimento (parágrafos 22 e 25 a 27).

A conduta do Município de Salgueiro/PE caracteriza resistência injustificada e inércia deliberada no cumprimento das determinações deste Tribunal, apesar de múltiplas oportunidades para regularização e de expresso alerta quanto à aplicação imediata de multa (parágrafos 22, 23, 26 e 28).

Restando configurada, portanto, a hipótese de incidência da multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992, independentemente de prévia audiência, nos termos do art. 268, §3º, do RI/TCU e do art. 19 da Resolução-TCU 360/2023, foi efetuada proposta de aplicação da referida sanção ao atual prefeito municipal (parágrafos 28 e 30).

Considerando que o subitem 9.5.1 do Acórdão 53/2024-TCU-Plenário previu expressamente a instauração de tomada de contas especial em caso de não comprovação da recomposição do valor de R$ 5.654.840,97 pelo Município de Salgueiro/PE, e que o subitem 9.5.2 contém cláusula similar para o levantamento e recomposição de eventuais pagamentos no período de setembro a dezembro/2020, bem como decorridos mais de dois anos da ciência do acórdão sem qualquer cumprimento material, restam preenchidos os requisitos legais e regimentais para a instauração da tomada de contas especial, motivo pelo qual foi feita proposição a respeito (parágrafos 31 a 33).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante ao exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

*a) **considerar não cumpridas** as determinações constantes dos subitens 9.5.1 e 9.5.2 do Acórdão 53/2024-TCU-Plenário, em virtude do transcurso do prazo fixado sem que o Município de Salgueiro - PE tenha comprovado a recomposição da conta bancária específica do Fundef com recursos próprios e realizado o levantamento para identificar pagamentos de rateio/abono entre setembro/2020 e dezembro/2020;*

*b) **aplicar ao atual gestor** do Município de Salgueiro/PE, Sr. Fábio Lisandro de Lima Barros, (CPF ***.266.454-**), a multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;*

*c) **autorizar**, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, **a cobrança judicial da multa**, caso não haja o recolhimento voluntário no prazo fixado;*

*d) **determinar a constituição de processo apartado dos presentes autos,** autuando-o como **Tomada de Contas Especial**, nos termos do art. 47 da Lei 8.443/1992 c/c art. 202, incisos I e II, e art. 209, §§5º e 6º, do Regimento Interno/TCU, em face do Município de Salgueiro/PE, para apurar o débito correspondente ao montante de R$ 5.654.840,97, atualizado monetariamente a partir da data do efetivo desembolso dos recursos, em razão do descumprimento do subitem 9.5.1 do Acórdão 53/2024-TCU-Plenário, sem prejuízo de que, no âmbito da referida tomada de contas, seja também apurada eventual ocorrência de pagamentos de rateio/abono entre setembro/2020 e dezembro/2020, nos termos do subitem 9.5.2 do mesmo acórdão;*

*e) **dar ciência do acórdão** que vier a ser proferido ao Município de Salgueiro/PE e ao atual prefeito, bem como informá-los 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-lhes cópia desses documentos sem quaisquer custos;*

*f) **encaminhar cópia desta instrução** e do acórdão que vier a ser proferido ao Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE/PE), para ciência e eventuais providências de sua competência;*

*g) **apensar os presentes autos ao processo de tomada de contas especial** que vier a ser autuado, na forma prevista no art. 41 da Resolução TCU 259/2014.*

Anuindo parcialmente à proposta da Unidade Técnica, o MPTCU emitiu o parecer abaixo transcrito (peça 56):

Trata-se de monitoramento das determinações constantes dos subitens 9.5.1 e 9.5.2 do Acórdão 53/2024-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, por meio das quais foi determinado ao Município de Salgueiro/PE que recompusesse à conta específica dos precatórios do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) o montante de R$ 5.654.840,97 e realizasse levantamento destinado a identificar eventuais pagamentos de rateios ou abonos efetuados entre setembro e dezembro de 2020, promovendo, se fosse o caso, a correspondente recomposição.

2. No desempenho da rotina de acompanhamento dos processos atribuídos a este representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, solicitou-se ao relator a oportunidade de oficiar nestes autos (peça 54), pleito que foi deferido pelo eminente Ministro Walton Alencar Rodrigues (peça 55).

3. Em face dos elementos constantes dos autos, este representante do Ministério Público manifesta-se parcialmente de acordo com o encaminhamento oferecido pela unidade instrutiva, em pareceres uniformes (peças 51-53), pelas razões expostas adiante.

*****

4. Apesar de sucessivas diligências e do transcurso de mais de dois anos desde o proferimento da decisão monitorada, o município não comprovou o cumprimento das determinações. Sustentou que os pagamentos decorreram de decisão judicial, que os beneficiários receberam os valores de boa-fé, que a restituição seria material e juridicamente inviável e que o Acórdão 53/2024-Plenário estaria sendo questionado judicialmente.

5. A Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação) rejeitou os argumentos acima sintetizados. Considerou que a decisão judicial invocada decorreu de procedimento de jurisdição voluntária e apenas autorizou, sem impor o rateio; que a obrigação de recomposição é do município, e não diretamente dos profissionais beneficiados; e que o ajuizamento de ação anulatória, sem decisão judicial suspendendo os efeitos do acórdão, não impede o prosseguimento do monitoramento. Registrou, ainda, que o pedido de tutela provisória formulado pelo município foi indeferido.

6. A AudEducação também concluiu que não foi demonstrada qualquer impossibilidade concreta de cumprimento, pois o município não apresentou extratos, comprovação de insuficiência financeira, plano de parcelamento ou providências efetivas para recompor os recursos. As alegações de custos operacionais, risco de judicialização e dificuldades práticas foram consideradas genéricas e insuficientes.

*7. Diante da resistência reiterada e supostamente injustificada, a unidade técnica propõe, no essencial: **(i)** considerar não cumpridas as determinações do Acórdão 53/2024-Plenário; **(ii)** aplicar ao atual prefeito, Fábio Lisandro de Lima Barros, a multa do artigo 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992, independentemente de prévia audiência; autorizar a cobrança judicial da multa; **(iii)** constituir processo apartado de tomada de contas especial (TCE) para apurar o débito de R$ 5.654.840,97 e eventuais pagamentos adicionais realizados entre setembro e dezembro de 2020; e **(iv)** dar ciência aos interessados e encaminhar cópia ao Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.*

8. O Ministério Público concorda com a conclusão de que as determinações ainda não foram cumpridas e reconhece a necessidade de adoção de providências voltadas à efetiva recomposição dos recursos vinculados à educação municipal. Diverge, contudo, da proposta de

aplicação de multa ao atual prefeito, por não considerar suficientemente demonstrados os pressupostos necessários à imposição da sanção pessoal, e entende que a eventual instauração de TCE deve contemplar a possibilidade de apresentação de compromisso formal de recomposição, mediante plano de ação com a indicação dos objetos em que serão aplicados os recursos, das fontes de recursos e do cronograma de desembolsos, com o consequente sobrestamento do julgamento da TCE até a integral execução do referido plano.

***

9. No que diz respeito à proposta de aplicação da multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992 ao atual prefeito do Município de Salgueiro/PE, entendemos que as circunstâncias do caso concreto não permitem caracterizar o descumprimento da determinação como arbitrário. Embora o município não tenha promovido a recomposição dos valores nem realizado o levantamento determinado, apresentou manifestações formais nas quais expôs fundamentos jurídicos para sua conduta, especialmente a existência de decisão judicial que autorizara o rateio, a natureza alimentar dos valores pagos a terceiros de boa-fé e a discussão judicial acerca da validade do próprio Acórdão 53/2024-Plenário.

10. Ainda que as ponderações tenham sido adequada e fundamentadamente rechaçadas pela unidade técnica, ausente manifestação formal desse Tribunal a respeito das objeções levantadas pelo município, consideramos que não há elementos suficientes para a caracterização da culpabilidade do gestor municipal apta à aplicação do art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992, estando ausente evidente recalcitrância, deliberada e injustificada. Para fins de incidência do dispositivo sancionatório, não basta constatar objetivamente que a determinação permaneceu sem cumprimento, é necessário examinar se a conduta do responsável revela resistência arbitrária, desídia, intuito protelatório ou propósito deliberado de desatender ao Tribunal de Contas.

11. No caso concreto, o gestor não permaneceu inerte nem deixou de prestar esclarecimentos. Ao contrário, apresentou resposta formal, expôs as razões jurídicas que orientaram sua atuação e informou a existência de demanda judicial especificamente destinada a desconstituir a deliberação cujo cumprimento lhe era exigido.

12. A circunstância de o Acórdão 53/2024-Plenário encontrar-se ***sub judice*** *deve ser considerada na avaliação da culpabilidade do responsável. A controvérsia judicial envolve a validade da própria determinação de recomposição, em contexto no qual se discute a existência de decisão judicial anterior que autorizara o rateio, a natureza alimentar dos valores recebidos pelos profissionais da educação e as dificuldades jurídicas e práticas relacionadas à recuperação dessas quantias.*

13. Ainda que não haja fundamento jurídico idôneo a sustentar a opção de aguardar o pronunciamento definitivo do Poder Judiciário, não se mostra adequado qualificá-la, por esse único motivo, como resistência deliberada e arbitrária. A interpretação adotada pelo gestor não se apresenta manifestamente destituída de fundamento, mas inserida em controvérsia jurídica concreta submetida à apreciação judicial.

14. Além disso, o cumprimento imediato da determinação exige a mobilização de recursos próprios do município em montante expressivo, superior a R$ 5,6 milhões, com repercussões relevantes sobre as finanças municipais e risco de difícil reversão caso a pretensão anulatória venha a ser posteriormente acolhida. Essa circunstância reforça a necessidade de avaliar a conduta do atual prefeito à luz dos artigos 20 e 22 da LINDB, que impõem aos órgãos de controle a consideração das consequências práticas da decisão, dos obstáculos e dificuldades reais enfrentados pelo gestor e das circunstâncias concretas que tenham condicionado sua atuação.

15. Assim, em que pese não vislumbremos razões hábeis a justificar a imposição de sanção ao atual prefeito, permanece cabível considerar não cumpridas as determinações e constituir processo apartado de TCE para apuração dos valores e constituição da obrigação pecuniária, líquida e certa, do município, para a qual, em caso de descumprimento, poderá a União se valer das vias coercitivas da lei.

***

16. Quanto à proposta de constituição de processo apartado de TCE, é certo que a medida encontra fundamento no descumprimento das determinações do Acórdão 53/2024-Plenário e na necessidade de assegurar a recomposição dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

17. No entanto, no entender deste representante do Ministério Público, a instauração da TCE não exige que a Corte de Contas necessariamente adote a solução mais gravosa e potencialmente menos eficiente, consistente na imputação imediata e integral do débito ao município, sem antes avaliar mecanismos capazes de conciliar a reparação do prejuízo com a preservação da capacidade financeira do ente municipal. A intenção é prestigiar os princípios da eficiência, da economicidade, da proporcionalidade e da primazia da recomposição efetiva do patrimônio público, à luz dos artigos 20 e 22 da LINDB.

18. No caso concreto, a exigência de recolhimento integral, no prazo de quinze dias, de montante superior a R$ 5,6 milhões, ainda que viável fosse, poderia produzir impacto relevante sobre as finanças municipais e comprometer o financiamento de outras políticas públicas igualmente essenciais.

*19. Nesse contexto, mostra-se pertinente que, no âmbito da citação a ser promovida no processo de TCE, seja facultado ao município, além do recolhimento integral da dívida ou da apresentação de alegações de defesa, formular proposta concreta de recomposição programada dos valores. Na visão deste representante do Ministério Público, essa proposta deverá assumir a forma de compromisso formal e vinculante, acompanhado de plano de ação que especifique, no mínimo: **(i)** os objetos em que serão aplicados os recursos restituídos, necessariamente associados à manutenção e desenvolvimento do ensino e idealmente capazes de produzir benefícios duradouros, a exemplo de investimentos e treinamento de professores (dada a natureza extraordinária e não recorrente dos recursos); **(ii)** as fontes dos recursos; **(iii)** o cronograma de restituição; e **(iv)** a obrigação de prestações de contas intermediárias. Acatado o compromisso oferecido, o julgamento da TCE deverá permanecer sobrestado até o integral cumprimento das obrigações assumidas ou a ocorrência de mora não devidamente justificada.*

20. A solução não corresponderá à simples postergação do dever de ressarcimento nem à dispensa do débito, mas à definição de modalidade alternativa de cumprimento que assegure a recomposição material e progressiva dos recursos educacionais. O plano deverá prever obrigações objetivamente verificáveis, prazos determinados, metas intermediárias, mecanismos de comprovação e atualização monetária dos valores, de modo a preservar a integralidade econômica da obrigação e permitir o controle periódico pelo TCU.

21. A adoção dessa alternativa encontra respaldo, por analogia, na possibilidade de parcelamento da dívida prevista no artigo 26 da Lei 8.443/1992 e no artigo 217 do Regimento Interno do TCU. A jurisprudência do TCU admite, inclusive em caráter excepcional, parcelamentos superiores ao limite ordinário de 36 prestações, quando considerados a capacidade econômica do devedor, seu interesse em adimplir a obrigação e o interesse público na recuperação do crédito sem necessidade de execução judicial. A jurisprudência do TCU também contempla o sobrestamento do julgamento de TCE enquanto se promove o pagamento parcelado, com retomada do processo e condenação pelo saldo remanescente em caso de inadimplemento.

22. A peculiaridade do caso recomenda que o compromisso não se limite ao parcelamento financeiro convencional. Considerando que o prejuízo recaiu sobre recursos constitucionalmente vinculados à educação, seria possível estruturar a recomposição mediante aplicações adicionais, realizadas com recursos próprios municipais, em ações qualificadas como manutenção e desenvolvimento do ensino, sem que essas despesas fossem computadas para o cumprimento dos mínimos constitucionais ordinariamente exigidos.

23. A proposta do ente municipal deverá ser submetida à análise da unidade técnica quanto à sua legalidade, suficiência, exequibilidade e capacidade de reparar integralmente o dano.

Sua eventual aceitação dependerá, ainda, de deliberação expressa do TCU e do reconhecimento inequívoco, pelo município, da obrigação de recompor os valores, sem prejuízo da atualização monetária. O descumprimento de qualquer etapa relevante do cronograma deverá acarretar o imediato prosseguimento da TCE.

24. Há, contudo, um ponto que exige cautela: o simples sobrestamento do julgamento do processo não implica automaticamente a suspensão do prazo prescricional. A paralisação somente será juridicamente segura se acompanhada de atos que, nos termos da disciplina aplicável à prescrição no âmbito do TCU, sejam aptos a suspender ou interromper sua fluência. O compromisso deverá, portanto, conter reconhecimento expresso da obrigação pelo município, sem prejuízo da prática periódica de atos efetivos de cobrança, fiscalização e monitoramento, evitando-se que a solução consensual se converta em causa de paralisação indefinida do processo ou de perda da pretensão ressarcitória.

25. Essa solução apresenta maior aderência ao interesse público do que a imediata constituição de dívida integral contra o município. Além de ampliar a probabilidade de recuperação dos valores, permite que a recomposição se reverta diretamente em benefício da educação municipal, reduz o risco de comprometimento abrupto de outras políticas públicas e preserva a possibilidade de retomada da TCE caso o ente não cumpra rigorosamente as obrigações assumidas.

26. Assim, entende-se adequada a constituição do processo apartado de TCE, mas com ajuste na forma da citação, para que seja facultado ao Município de Salgueiro/PE, no prazo fixado, recolher integralmente o débito, apresentar alegações de defesa ou oferecer proposta de compromisso de recomposição programada dos valores, acompanhada de plano de ação detalhado, contemplando, no mínimo, os requisitos indicados no parágrafo 19 deste parecer. Caso a proposta seja considerada suficiente e aprovada pelo Tribunal, o julgamento do processo de TCE poderá ser sobrestado, mediante monitoramento periódico, retomando-se imediatamente o prosseguimento da TCE na hipótese de inadimplemento total ou parcial das obrigações pactuadas.

VOTO

Tratam os autos de monitoramento das determinações contidas nos subitens 9.5.1 e 9.5.2 do Acórdão 53/2024-Plenário, de minha relatoria, proferido no TC 026.498/2020-0, por meio das quais o Tribunal determinou ao Município de Salgueiro/PE que recompusesse, à conta bancária específica dos precatórios do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), o montante histórico de R$ 5.654.840,97, relativo ao pagamento irregular de rateios e abonos a profissionais da educação ativos e inativos (subitem 9.5.1), e que realizasse levantamento destinado a identificar pagamentos da mesma natureza entre setembro e dezembro de 2020, com a correspondente recomposição (subitem 9.5.2).

Transcorrido o prazo de noventa dias imposto no acórdão, o município permaneceu silente à primeira diligência. Reiterada a diligência pelo Acórdão 461/2025-Plenário, o ente justificou o descumprimento pela interposição de recurso de revisão, recebido como mera petição e com seguimento negado, ante o trânsito em julgado da deliberação monitorada. Em resposta à nova diligência, alegou que a exigibilidade do débito estaria *sub judice*, por força da ação anulatória 1091195-92.2025.4.01.3400.

Diante do descumprimento das medidas fixadas no Acórdão 53/2024-Plenário, a unidade técnica propôs, excepcionalmente, mais uma reiteração, com alerta expresso sobre a possibilidade de aplicação imediata de multa.

Em resposta, sustenta que os pagamentos decorreram de decisão judicial, que os valores têm natureza alimentar e foram recebidos de boa-fé por terceiros, que a restituição é juridicamente inviável e que a validade do Acórdão 53/2024-Plenário está submetida ao Poder Judiciário.

A Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação) rejeitou os argumentos e propôs considerar não cumpridas as determinações, aplicar a

multa do art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992, ao atual prefeito Fábio Lisandro de Lima, independentemente de prévia audiência, autorizar a cobrança judicial e constituir processo apartado, autuando-o como tomada de contas especial em face do Município.

O MPTCU, por sua vez, concorda com a constituição da tomada de contas especial, mas diverge quanto à multa, por não considerar demonstrada a culpabilidade do atual gestor, e propõe que a citação faculte ao ente oferecer compromisso de recomposição programada dos valores devidos.

Feito esse breve resumo, **passo a decidir**.

Acolho, em essência, as conclusões dos pareceres precedentes quanto ao descumprimento das determinações e à constituição da tomada de contas especial, incorporando-as às minhas razões de decidir.

Decorridos mais de dois anos da ciência do Acórdão 53/2024-Plenário, o Município nada recompôs à conta específica dos precatórios do Fundef, não realizou o levantamento dos pagamentos de setembro a dezembro de 2020 e não trouxe nenhum documento apto a demonstrar a impossibilidade material de cumprir as determinações.

Quanto à multa, o Sr. Fábio Lisandro não praticou os atos de rateio, ocorridos em gestão anterior e já sancionados pelo Acórdão 53/2024-Plenário, e se pronunciou dentro do prazo assinado, com fundamentos jurídicos articulados, ainda que devam ser rejeitados.

Em situação análoga, no Acórdão 1.480/2023-Plenário, de minha relatoria, igualmente relativo à recomposição de recursos de precatórios do Fundef por municípios, o Tribunal não acolheu as propostas de multa e de audiência, porque a deliberação monitorada já cominava expressamente a instauração de tomada de contas especial, na qual o responsável exerce o contraditório pleno, solução que ainda confere agilidade ao processo e mitiga o risco de prescrição. É exatamente o caso dos subitens 9.5.1 e 9.5.2 do Acórdão 53/2024-Plenário, objeto deste monitoramento.

Afastada, portanto, a multa, remanesce a constituição do processo apartado, que se impõe pela literalidade dos subitens 9.5.1 e 9.5.2 do Acórdão 53/2024-Plenário.

O subitem 9.5.2, que determinou ao município a apuração de pagamentos posteriores aos profissionais da educação, contudo, exige providência preliminar. O levantamento dos pagamentos de rateios e abonos porventura efetuados entre setembro e dezembro de 2020 jamais foi realizado pelo Município, de sorte que não se conhece a existência nem o montante desses dispêndios.

Diante disso, antes de promover a citação, deve a unidade técnica promover a apuração dos valores, mediante requisição dos extratos da conta bancária específica dos precatórios do Fundef e da documentação de pessoal do período, além das medidas que a unidade julgar necessárias. Verificada a ocorrência dos pagamentos, o respectivo valor integrará o débito, e a citação será promovida pelo total apurado.

Contudo, em linha com o posicionamento esposado pelo MPTCU, a instauração da tomada de contas especial não obriga o Tribunal a adotar, desde logo, a via de cobrança mais gravosa e menos eficiente. Acolho, no ponto, a ponderação do MPTCU: a exigência de recolhimento integral de mais de R$ 5,6 milhões, em quinze dias, pode comprometer o financiamento de outras políticas públicas do município, sem ampliar, na prática, a chance de recuperação dos recursos.

Por isso, a citação deverá facultar ao ente, além do recolhimento integral e da apresentação de alegações de defesa, a possibilidade de oferecer proposta de compromisso de recomposição programada, acompanhada de plano de ação que indique, no mínimo: a) os objetos em que serão aplicados os recursos restituídos, vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino; b) as fontes dos recursos; c) o cronograma de restituição, com metas intermediárias; e d) a obrigação de prestações de contas parciais.

A faculdade não equivale à autorização prévia de parcelamento nem à dispensa, ainda que parcial, do débito. A proposta será submetida ao exame da unidade técnica quanto à legalidade, à suficiência, à exequibilidade e à aptidão para reparar integralmente o dano, e sua aceitação dependerá de deliberação expressa deste Tribunal, precedida do reconhecimento inequívoco da dívida pelo

município. Descumprida etapa relevante do cronograma, a tomada de contas especial retoma seu curso ordinário.

Por fim, há que se ter cautela adicional quanto à prescrição, que não pode ser resolvida pelo simples sobrestamento do feito.

A citação ora ordenada interrompe o prazo prescricional, na forma do art. 5º, inciso I, da Resolução-TCU 344/2022, e o oferecimento da proposta de compromisso configura ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória, com igual efeito interruptivo, nos termos do inciso III do mesmo artigo. O cronograma de recomposição de valor, por outro lado, tende a superar o quinquênio, além de expor o processo à prescrição intercorrente do art. 8º da resolução.

O que preserva a pretensão ressarcitória é a suspensão do prazo durante o cumprimento do compromisso assumido. Por isso, o acolhimento do compromisso de recomposição programada deverá ser precedido do reconhecimento inequívoco e irretratável da dívida pelo Município e conterá, na deliberação que o aceitar, juízo expresso sobre a suspensão do prazo prescricional enquanto vigente e regularmente cumprido o cronograma, na forma do art. 7º, inciso V, da Resolução-TCU 344/2022:

Art. 7º Não corre o prazo de prescrição: [...]

V - no período em que, a juízo do Tribunal, justificar-se a suspensão das apurações ou da exigibilidade da condenação, quanto a fatos abrangidos em Acordo de Leniência, Termo de Cessação de Conduta, Acordo de Não Persecução Civil, Acordo de Não Persecução Penal ou instrumento análogo, celebrado na forma da legislação pertinente;

Cessada a suspensão pelo descumprimento de etapa relevante, a tomada de contas especial retoma o curso ordinário.

Feitas essas considerações, 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 2626/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.724/2024-4.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Monitoramento.
3. Interessados/Responsáveis: não há
4. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Salgueiro - PE.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação).
8. Representação legal: Julio Tiago de Carvalho Rodrigues (23610/OAB-PE), representando Prefeitura Municipal de Salgueiro - PE.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento das determinações contidas nos subitens 9.5.1 e 9.5.2 do Acórdão 53/2024-Plenário, proferido no TC 026.498/2020-0, que determinaram ao Município de Salgueiro/PE a recomposição, à conta bancária específica dos precatórios do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), do montante de R$ 5.654.840,97 e a realização de levantamento de eventuais pagamentos de rateios e abonos efetuados entre setembro e dezembro de 2020;

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 não cumpridas as determinações contidas nos subitens 9.5.1 e 9.5.2 do Acórdão 53/2024-Plenário;

9.2. ordenar a constituição de processo de tomada de contas especial com vistas à restituição de R$ 5.654.840,97, em valores históricos, pelo Município de Salgueiro/PE, decorrente do descumprimento do subitem 9.5.1 do Acórdão 53/2024-Plenário, e os pagamentos de rateios e abonos porventura efetuados entre setembro e dezembro de 2020, de que trata o subitem 9.5.2 da mesma deliberação;

9.3. ordenar à AudEducação que, previamente à citação, verifique a existência de pagamentos de rateios e abonos porventura efetuados entre setembro e dezembro de 2020, de que trata o subitem 9.5.2 do Acórdão 53/2024-Plenário, apurando o valor dessa parcela do débito;

9.4. ordenar à AudEducação que, ao realizar a citação do Município de Salgueiro/PE, faculte ao ente apresentar proposta de compromisso de recomposição programada da integralidade do débito, contendo:

9.4.1. reconhecimento inequívoco e irretratável da dívida, atualizada monetariamente;

9.4.2. declaração de ciência de que a aceitação da proposta acarreta a suspensão do curso da tomada de contas especial e do prazo prescricional, e de que o descumprimento de etapa relevante do cronograma faz cessar a suspensão;

9.4.3. plano de ação que indique:

9.4.3.1. os objetos em que serão aplicados os recursos restituídos, vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino;

9.4.3.2. as fontes dos recursos a serem empregados;

9.4.3.3. o cronograma de restituição, com metas intermediárias e prazos determinados; e

9.4.3.4. a obrigação de apresentação de prestações de contas parciais ao Tribunal;

9.5. encaminhar cópia deste Acórdão ao Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, para ciência e adoção das providências de sua competência; e

9.6. comunicar este Acórdão ao Município de Salgueiro/PE e ao seu atual Prefeito.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2626-38/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e 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 I – CLASSE V – Plenário
TC 008.440/2025-5
Natureza: Relatório de Auditoria.
Órgãos/Entidades: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes; Superintendência de Administração do Meio Ambiente.
Interessados: Congresso Nacional (vinculador); Construtora Centro Leste Engenharia Ltda. (66.418.765/0001-54); Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (04.892.707/0001-00); LCM Construção e Comércio S.A (19.758.842/0001-35); Prodec Consultoria para Decisão Sociedade Simples Ltda. (34.037.705/0001-03).
Representação legal: Cristiano Nascimento e Figueiredo (101334/OAB-MG).

SUMÁRIO: AUDITORIA DE CONFORMIDADE. FISCOBRAS 2025. OBRAS DE ADEQUAÇÃO DE CAPACIDADE E SEGURANÇA DA BR-230/PB. SANEAMENTO DE INDÍCIO DE SUPERFATURAMENTO DECORRENTE DO USO INCORRETO DE ÍNDICE DE REAJUSTAMENTO CONTRATUAL. ESTORNOS FINANCEIROS COMPROVADOS PELA AUTARQUIA. INFORMAÇÕES ATUALIZADAS DO EMPREENDIMENTO EVIDENCIANDO DEFICIÊNCIAS GRAVES DE PLANEJAMENTO, ATRASO FÍSICO E INSUFICIÊNCIA ORÇAMENTÁRIA. CIÊNCIA AO DNIT. COMUNICAÇÕES AO CONGRESSO NACIONAL. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil, peça 122, que contou com a anuência do respectivo dirigente, peça 123:

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de auditoria de conformidade realizada no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) entre 19/5/2025 e 8/8/2025, com objetivo de fiscalizar as obras de adequação da BR-230/PB, no trecho compreendido entre o km 152,3 e o km 183,9, incluídas na funcional programática 26.782.3106.13YE.0025/2025. As obras auditadas estão sendo realizadas por meio do Contrato SR-Dnit/PB 13 00938/2017, doravante Contrato 938/2017, celebrado pelo Dnit com o Consórcio LCM/CCL/PRODEC em 28/12/2017. O referido contrato é responsabilidade da Superintendência Regional do Dnit na Paraíba (SRE-Dnit/PB).

2. A presente instrução tem por objetivo analisar as manifestações apresentadas pelo Dnit acerca do Achado III.1 do Relatório de Fiscalização — "Superfaturamento no serviço de pavimento de concreto em razão da aplicação de índice de reajustamento incorreto (IGC)". A apreciação de mérito desse achado em momento processual subsequente foi deliberada pelo Tribunal, conforme Voto que fundamentou o Acórdão 2.743/2025-TCU-Plenário - Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues (peça 103, p. 1).

HISTÓRICO

<u>Da atuação do TCU</u>

3. A atuação do Tribunal sobre o empreendimento não se iniciou na presente fiscalização. O Contrato 938/2017 já havia sido examinado no âmbito do Fiscobras 2018, no TC 012.426/2018-0, oportunidade em que foram identificadas irregularidades relacionadas, entre outros pontos, à ausência de licença prévia ambiental e a critérios inadequados de medição. Tais achados ensejaram a adoção de medidas cautelares, inclusive com suspensão parcial da execução contratual, posteriormente revogadas em razão de providências adotadas pelo Dnit.

4. Em momento posterior, as deliberações proferidas no TC 012.426/2018-0 passaram a ser acompanhadas no TC 025.799/2024-0. No curso desse monitoramento, o

Acórdão 1.599/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman, determinou que a presente fiscalização contemplasse questão específica sobre o licenciamento ambiental do segmento 3 do Contrato 938/2017.

Do Contrato 938/2017

5. O Contrato SR-Dnit/PB 938/2017 tem por objeto a contratação integrada para elaboração dos projetos básico e executivo de engenharia e execução das obras de adequação de capacidade e segurança, com duplicação, implantação de contorno, restauração da pista existente e obras de arte especiais na rodovia BR-230/PB, no trecho entre o km 152,3 e o km 183,9.

6. O ajuste foi celebrado pelo Dnit com o Consórcio LCM/CCL/PRODEC, formado pelas empresas LCM Construção e Comércio S.A., Construtora Centro Leste Engenharia Ltda. e PRODEC Consultoria Para Decisão Sociedade Simples Ltda., a partir da Concorrência objeto do Edital 0456/2016-13, regida pela Lei 12.462/2011 e pelo Decreto 7.581/2011, que disciplinavam o Regime Diferenciado de Contratações Públicas — RDC.

7. O contrato foi assinado em 28/12/2017, com valor inicial de R$ 307.696.981,00, data-base julho/2016, e previa originalmente a execução do objeto no regime de contratação integrada. A responsabilidade pela gestão e fiscalização do empreendimento é da Superintendência Regional do Dnit no Estado da Paraíba.

8. O empreendimento foi concebido para ser executado em cinco segmentos, abrangendo intervenções distintas ao longo do trecho. Os segmentos 1, 2 e 4 envolvem obras de duplicação e implantação de obras de arte especiais; o segmento 5 trata da restauração de pavimento existente; e o segmento 3 corresponde à implantação de variante em pista dupla, cuja execução permaneceu condicionada à regularização do licenciamento ambiental.

9. Ao longo da execução contratual, o empreendimento sofreu sucessivas alterações de prazo e apresentou baixa execução física em relação ao prazo originalmente previsto, além de dificuldades associadas ao licenciamento ambiental, à solução de interferências, à compatibilização de projetos executivos e à definição de cronograma físico-financeiro compatível com as frentes de serviço efetivamente liberadas.

10. Considerando esses desafios, do Apêndice A constam atualizações sobre a situação do empreendimento, abrangendo execução física, orçamento, licenciamento ambiental, 3ª RPFO, passarelas nas travessias urbanas e prazo contratual.

11. Em síntese, as informações atualizadas indicam que, embora tenha havido avanço relevante em frentes importantes da obra, especialmente nos segmentos 2 e 4 e em determinadas obras de arte especiais, o plano de ataque de 2025 não foi integralmente cumprido. Persistem, ainda, riscos associados à insuficiência de cobertura orçamentária frente ao saldo contratual remanescente, à dependência de conclusão do licenciamento ambiental do segmento 3 e à necessidade de compatibilização entre o planejamento físico-financeiro, as frentes efetivamente liberadas e a possibilidade de não renovação contratual pelo Consórcio.

12. Os elementos constantes do Apêndice A não alteram o objeto principal desta instrução, centrado no exame de mérito do Achado III.1, relativo ao critério de reajustamento aplicado aos serviços de pavimento de concreto. Todavia, são relevantes para contextualizar a execução do Contrato 938/2017 em quadro fático atualizado, especialmente porque o empreendimento permanece sujeito a sucessivas reprogramações, restrições ambientais e limitações orçamentárias que podem afetar a continuidade, a eficiência e a tempestividade da entrega dos benefícios esperados à população usuária da rodovia.

Da Participação Cidadã

13. Cumpre destacar que a presente fiscalização também contou com abordagem inovadora de participação cidadã, em alinhamento com diretriz institucional do TCU de ampliar a aproximação entre o controle externo e a sociedade. A iniciativa decorreu de consulta pública realizada pelo Tribunal, na qual a população apontou preocupação com a má condição de rodovias federais, associada ao aumento de riscos de acidentes, custos de viagem e transtornos aos usuários.

14. No caso da BR-230/PB, a equipe de auditoria identificou manifestações recorrentes da sociedade civil sobre os impactos das obras na região de Campina Grande/PB, especialmente em razão da execução em área urbana densa, com interferência direta na mobilidade da população, no acesso a bairros e estabelecimentos comerciais e na segurança dos usuários.

15. Nesse contexto, a equipe desenvolveu projeto-piloto de participação cidadã com representantes do Canal Ôxente Paraíba, que já acompanhavam periodicamente a evolução das obras e divulgavam informações à população local. A interlocução permitiu colher percepções dos usuários, esclarecer dúvidas sobre o empreendimento e aproximar o Dnit, o TCU e a sociedade civil em torno de informações mais acessíveis e fidedignas.

16. A experiência evidenciou que a liberação progressiva de trechos concluídos e a comunicação pública em linguagem acessível podem contribuir para reduzir transtornos à população, aumentar a transparência e fortalecer o controle social sobre a execução de obras públicas. Também demonstrou o potencial de utilização de fontes não tradicionais de informação, como mídias comunitárias e canais digitais regionais, para complementar os procedimentos ordinários de auditoria.

17. Embora a participação cidadã não constitua o objeto central desta instrução, seu registro é relevante para contextualizar a fiscalização realizada e a preocupação do Tribunal com os efeitos concretos da execução contratual sobre os usuários da rodovia. Assim, as manifestações cidadãs serviram para contextualização e atualização do empreendimento, e não como fundamento autônomo de achados ou conclusões.

18. Delimitado esse histórico, passa-se à análise de mérito do achado remanescente, relativo ao suposto superfaturamento no serviço de pavimento de concreto em razão da aplicação de índice de reajustamento incorreto.

EXAME TÉCNICO

19. O exame técnico a seguir tem por finalidade apreciar, em sede de mérito, o Achado III.1 do Relatório de Fiscalização 93/2025, relativo ao suposto superfaturamento decorrente da aplicação de índice de reajustamento inadequado aos serviços de pavimento de concreto do Contrato 938/2017. A análise concentra-se nas manifestações apresentadas pelo Dnit, nas providências adotadas pela autarquia após a fiscalização e na verificação dos reflexos financeiros decorrentes da alteração do critério de reajustamento.

20. Para tanto, a instrução parte da síntese do achado originalmente apontado pela equipe de auditoria, passa pela manifestação do Dnit e, em seguida, examina a compatibilidade do índice aplicado com a solução de pavimentação efetivamente executada, bem como a forma de apuração e estorno dos valores pagos a maior. Ao final, avalia-se se as medidas adotadas são suficientes para sanear a irregularidade identificada e quais providências remanescentes se mostram necessárias para assegurar a regularidade dos pagamentos futuros e o acompanhamento da integral compensação dos valores apurados.

21. Registre-se que os demais achados da fiscalização já foram objeto de apreciação pelo Plenário no Acórdão 2.743/2025-TCU-Plenário, que deu ciência ao Dnit quanto às falhas relacionadas ao planejamento, licenciamento ambiental, projeto executivo, cronograma físico-financeiro, orçamento e maturidade do empreendimento, e determinou o retorno dos autos à AudRodoviaAviação para prosseguimento da instrução das demais irregularidades. Assim, o presente exame fica delimitado ao Achado III.1, cuja análise de mérito foi reservada para momento processual subsequente.

I. Achado (III.1): Superfaturamento no serviço de pavimento de concreto em razão da aplicação de índice de reajustamento incorreto (IGC)

I.1. <u>Síntese do achado</u>

22. De acordo com o Relatório de Fiscalização 93/2025 (peça 59, p. 18), foram identificadas fragilidades nos controles internos do Dnit relativos à conferência das premissas adotadas nas medições contratuais. Em razão dessas fragilidades, constatou-se a aplicação indevida

do índice de reajustamento "Pavimentação" a serviços executados em concreto de cimento Portland. O índice adequado seria o específico para "Pavimento de Concreto de Cimento Portland". A impropriedade acarretou potencial superfaturamento da ordem de R$ 11,5 milhões no Contrato 938/2017, em afronta ao princípio da economicidade, previsto no art. 5º da Lei 14.133/2021, e ao disposto na alínea "d" do inciso LVII do art. 6º da mesma Lei.

23. Especificamente, verificou-se que a irregularidade atingiu os serviços de preparação e aplicação da camada de CCR, código 132606, e de execução do revestimento de concreto, código 132607, os quais foram reajustados pelo índice "Pavimentação", embora a Instrução de Serviço – IS-Dnit 4/2012 do Dnit estabeleça a aplicação do índice "Pavimento de Concreto de Cimento Portland" para serviços relacionados ao pavimento rígido.

24. Essa inadequação decorreu do fato de que o anteprojeto previa originalmente a execução da obra em pavimento flexível, justificando a adoção inicial do índice "Pavimentação". Contudo, após a aprovação do projeto básico, a solução de engenharia foi modificada para pavimento rígido de concreto de cimento Portland em praticamente todo o trecho contratado, excetuado o segmento 5, relativo à restauração em pavimento flexível na travessia de São José da Mata.

25. A análise comparativa entre os índices demonstrou discrepância relevante entre suas composições e variações acumuladas. De acordo com a IS 4/2012/DNIT, enquanto o índice "Pavimentação" é associado a serviços típicos de pavimento flexível, como CBUQ, microrrevestimento, fresagem e lama asfáltica, o índice "Pavimento de Concreto de Cimento Portland" contempla insumos e serviços próprios de pavimento rígido, como execução de pavimentos, sub-bases, recomposição e juntas em placas de concreto.

26. Em termos financeiros, considerando o reajuste de julho de 2025, os serviços de execução da camada de CCR e do pavimento de concreto totalizariam R$ 117.415.995,53 com a aplicação do índice "Pavimentação". Entretanto, caso fosse aplicado o índice correto, "Pavimentos de Concreto de Cimento Portland", o valor global desses serviços corresponderia a R$ 105.981.143,32, resultando em superfaturamento potencial de R$ 11.434.852,21.

27. Além disso, verificou-se que a aplicação equivocada do índice já havia ocorrido nas medições 82 a 90, disponíveis no Sistema de Acompanhamento de Contratos (Siac). Até a medição 90, foram medidos R$ 20.003.894,98 em serviços com reajuste pelo índice inadequado. Caso adotado o índice correto, o montante corrigido seria de R$ 18.212.721,53. Desse modo, constatou-se superfaturamento já materializado de R$ 1.791.173,45.

28. Também foi observado que o serviço de "aço do revestimento de concreto", código 132608, vinha sendo reajustado pelo índice "Pavimentação", embora esse índice também se mostre incompatível com a natureza do serviço. Nesse caso, registrou-se que o índice "Pavimentos de Concreto de Cimento Portland" igualmente não se apresenta como referência adequada, havendo lacuna normativa a ser enfrentada pelo Dnit.

29. Por fim, o achado foi tipificado como indício de irregularidade grave que não inviabiliza a continuidade do empreendimento, pois, embora possa gerar audiência de gestores, não se enquadra no conceito de indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IGP) da LDO 2025, visto que, a princípio, não enseja a nulidade do procedimento licitatório ou configura grave desvio relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública federal (Lei 15.080/2024, art. 140, inciso VI).

I.2. <u>Manifestação do Dnit</u>

30. Inicialmente, por meio da Superintendência Regional na Paraíba, o Dnit demonstrou anuência quanto à necessidade de alteração do índice de reajustamento (peça 31, p. 2). A autarquia informou que, a partir da alteração da solução de pavimentação quando da aprovação do projeto básico, deveria ter ocorrido a compatibilização dos índices de reajustamento, em razão de previsão expressa no próprio contrato. Dessa forma, firmou-se o compromisso de correção da irregularidade relativa ao Contrato 938/2017 (peça 31, p. 2).

31. No entanto, após o envio do relatório final da fiscalização, a Superintendência apresentou manifestação diversa, ao informar que a alteração do critério de pagamento havia sido solicitada pelo Consórcio LCM/CCL/PRODEC, analisada pela fiscalização técnica e pela supervisora da obra, e posteriormente submetida à CGCONT/DIR (peça 84, p. 2). Segundo a unidade regional, aquela Coordenação entendeu, à época, que a alteração da solução técnica proposta pela contratada e aceita pelo Dnit não implicaria alteração dos índices de reajustamento nem dos valores totais da família de serviços, sendo admitidas apenas adequações de proporcionalidade para facilitar o controle das medições.

32. Especificamente quanto aos serviços de pavimentação, a manifestação registrou que a CGCONT/DIR admitiu a separação entre pavimento rígido e o remanescente de pavimento flexível, mas manteve, para o pavimento rígido, o índice originalmente pactuado, isto é, o índice "Pavimentação". A unidade regional também mencionou a Instrução Normativa 11/2022/DNIT, segundo a qual, nos contratos vigentes em que houvesse abertura de critérios de pagamento, deveriam ser aplicados os índices vigentes na data-base contratual, concluindo, em caráter preliminar, que a aplicação do índice teria ocorrido de forma uniforme e transparente.

33. Com base nisso, a Superintendência ponderou que o termo aditivo havia sido lavrado pela CGCONT/DIR, razão pela qual sugeriu o encaminhamento dos autos àquela Coordenação para manifestação específica, inclusive quanto à eventual correção do índice e à glosa de valores pagos a maior (peça 84, p. 4). No mesmo expediente, o Dnit solicitou prorrogação de prazo por mais quinze dias, sob o argumento de que a complexidade técnica e administrativa da análise de reajustamento contratual inviabilizava a consolidação de resposta plenamente fundamentada no prazo inicialmente fixado, o que foi concedido pelo Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues (peça 85).

34. Instada a se manifestar, a CGCONT/DIR limitou-se a restituir os autos à Diretoria de Infraestrutura Rodoviária, registrando que, conforme manifestação anterior, houve delegação ampla de competência à Superintendência Regional do Dnit na Paraíba para executar todos os atos relacionados às obras do Contrato 938/2017, nos termos da Portaria 1.917/2016. Assim, a Coordenação entendeu que caberia à própria SRE/PB apresentar as informações e esclarecimentos solicitados pelo TCU, inclusive quanto ao reajustamento dos serviços de pavimento rígido e à eventual definição de índice aplicável ao item "aço do revestimento de concreto" (peça 110).

35. Posteriormente, após pedido de prorrogação de prazo (peça 84), a Superintendência Regional do Dnit na Paraíba ratificou a necessidade de correção do índice de reajustamento (peça 94, p. 1). A unidade afirmou que a correção seria realizada, mas solicitou prazo adicional em razão das questões legais envolvidas nos ajustes contratuais, invocando o art. 11, § 1º, da Instrução Normativa 7/2025/DNIT, segundo o qual alterações de solução técnica apresentadas no anteprojeto ou modificações aprovadas no projeto executivo podem implicar adaptação do critério de pagamento, devendo ser promovida a alteração do índice de reajustamento para assegurar sua compatibilidade com os serviços efetivamente executados.

36. No mesmo expediente, a Superintendência informou que os procedimentos para a correção já estavam em andamento e solicitou que as providências fossem apresentadas a esta Corte de Contas após sua conclusão. Quanto ao item "aço do revestimento de concreto", a unidade entendeu que, na ausência de tratativa específica, o índice dos serviços acessórios deve seguir o índice do serviço principal, razão pela qual também deveria ser corrigido de forma espelhada à solução adotada para o pavimento rígido.

I.3. <u>Manifestação do Consórcio LCM/CCL/PRODEC</u>

37. Não foi localizada, até o momento, manifestação de mérito do Consórcio LCM/CCL/PRODEC especificamente voltada a afastar a irregularidade apontada no Achado III.1. Registra-se que, embora tenha sido deferida dilação de prazo ao contratado em razão da complexidade da matéria, não consta dos autos, na documentação examinada, manifestação apta a afastar a irregularidade apontada pela equipe de auditoria.

I.4. <u>Exame técnico</u>

38. Em primeiro lugar, registra-se que a formalização da correção do índice de reajustamento aplicado aos serviços de pavimento rígido passou a ser tratada no âmbito da 3ª Revisão de Projeto em Fase de Obra (RPFO) do Contrato 938/2017 (peça 110, p. 33). No Volume Único da referida revisão, o Dnit consignou tópico específico denominado "Correção do índice de reajustamento aplicado aos serviços relativos à construção do pavimento rígido das obras da BR-230/PB", em atendimento às orientações expedidas pela própria Superintendência Regional do Dnit na Paraíba, por meio do Ofício 297.311/2025/COENGE-CAF-PB/SRE-PB (peça 110, p. 33).

39. Conforme registrado nesse documento, a providência decorreu das manifestações e oitivas realizadas no âmbito deste processo, especialmente em razão dos Ofícios 40.363/2025-TCU/Seproc e 40.369/2025-TCU/Seproc, nos quais se solicitou, em síntese, manifestação da autarquia quanto à correção do índice de reajustamento aplicado aos serviços de construção do pavimento rígido das obras da BR-230/PB, com substituição do índice "Pavimentação" pelo índice "Pavimentos de Concreto de Cimento Portland", bem como quanto à eventual glosa dos valores pagos a maior em razão da aplicação do índice equivocado.

40. Registra-se, ainda, que a 3ª RPFO foi submetida à análise da Procuradoria Federal Especializada junto ao Dnit, que opinou pela viabilidade jurídica da minuta do 8º Termo Aditivo ao Contrato 938/2017, observadas as recomendações constantes do parecer (peça 112). Embora a manifestação jurídica não tenha enfrentado expressamente o item relativo à correção do índice de reajustamento dos serviços de pavimento rígido, a Procuradoria analisou a revisão contratual em seu conjunto e não apontou óbice jurídico específico quanto à matéria. Ao contrário, consignou que a proposta de aditivação dizia respeito à adequação do projeto contratado à infraestrutura viária existente e que, conforme as manifestações técnicas constantes dos autos, seria possível vislumbrar o enquadramento da alteração nas hipóteses legais admitidas para a contratação integrada.

41. No que tange ao cálculo do estorno, em um primeiro momento, o Dnit elaborou a planilha Pavimento_Rigido.xlsx, disponível no SEI 22840500, Processo 50600.017507/2025-78, com base nos valores constantes das medições 80 a 92 do Contrato 13 938/2017. A partir desse levantamento, apurou-se superfaturamento inicial de R$ 2.705.060,30.

42. A efetivação do estorno, contudo, não foi realizada em parcela única. A partir da 94ª medição, o Dnit passou a registrar rubricas específicas de "estorno de correção de índice de reajustamento", lançadas como ajustes contratuais negativos nas medições subsequentes. Esses lançamentos tiveram dupla finalidade: i) devolver, de forma parcelada, o superfaturamento acumulado nas medições 80 a 92; e ii) estornar, em cada medição posterior, a diferença de reajustamento incidente sobre os novos serviços de pavimento de concreto medidos com o índice originalmente inadequado.

43. Dessa forma, o valor total estornado nas medições 94 a 98 não corresponde apenas aos R$ 2.705.060,30 apurados sobre as medições 80 a 92. Ele também inclui o estorno do reajustamento indevido relativo aos serviços de pavimento de concreto executados após a 92ª medição. A composição dos valores lançados pelo Dnit é apresentada a seguir:

Tabela 1 – Estornos do reajustamento indevido relativo aos serviços de pavimento de concreto

Medição em que o estorno foi lançado	*Parcela do estorno das medições 80 a 92*	*Estorno do reajustamento dos serviços da medição*	*Total lançado*
94ª medição	*R$ 629.647,71*	*R$ 408.058,59*	*R$ 1.037.706,30*
95ª medição	*R$ 1.037.706,30*	*R$ 335.198,78*	*R$ 1.372.905,08*
96ª medição	*R$ 1.037.706,30*	*R$ 175.815,02*	*R$ 1.213.521,32*
97ª medição	*R$ 0,00*	*R$ 613.344,75*	*R$ 613.344,75*
98ª medição	*R$ 0,00*	*R$ 693.521,12*	*R$ 693.521,12*
Total	*R$ 2.705.060,31*	*R$ 2.225.938,26*	*R$ 4.930.998,57*

Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios de Medição 80 a 98

44. No entanto, a partir da 99ª medição, o Dnit passou a aplicar diretamente o índice correto de reajustamento, correspondente a "Pavimentos de Concreto de Cimento Portland" — PCP, com fator 0,7518, em substituição ao índice anteriormente utilizado de "Pavimentação" — PAVIM, com fator 0,9408. Assim, nas 99ª e 100ª medições, a correção não se materializou por meio de glosa ou estorno destacado, mas pela própria utilização do índice adequado no cálculo do reajustamento. Observe abaixo o superfaturamento evitado com a aplicação do índice de PCP.

Tabela 2 – Diferença de preço evitada pela aplicação direta do índice PCP

Medição	*Diferença de preço evitada pela aplicação direta do índice correto*
99ª medição	*R$ 268.492,44*
100ª medição	*R$ 126.493,76*
Total	*R$ 394.986,20*

Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios de Medição 99 e 100

45. Portanto, os lançamentos realizados nas medições 94 a 98 totalizaram R$ 4.930.998,57. Esse montante abrange tanto o estorno do passivo apurado nas medições 80 a 92 quanto o estorno corrente relativo aos serviços de pavimento de concreto medidos nas próprias medições. A partir das medições 99 e 100, o Dnit passou a aplicar corretamente o índice de reajustamento de Pavimentos de Concreto de Cimento Portland, razão pela qual o benefício total já materializado alcança R$ 5.325.984,77 (Tabelas 1 e 2).

I.5. Conclusão e proposta de encaminhamento

46. Em conclusão, verifica-se que o Dnit já adotou medidas para promover a glosa dos valores medidos a maior e vem adotando providências voltadas à elisão da irregularidade relatada no Achado III.1, inclusive com o tratamento da matéria no âmbito da 3ª RPFO.

47. Cabe acrescentar que, embora tenha sido constatada a aplicação do índice "Pavimentação" aos serviços de pavimento rígido de concreto de cimento Portland, a análise demonstrou que a situação decorreu de contexto contratual específico, pois o anteprojeto previa originalmente pavimento flexível e a solução técnica foi posteriormente modificada, com a aprovação do projeto básico, para pavimento rígido na maior parte do trecho contratado. Além disso, a manutenção do índice originalmente pactuado decorreu de interpretação administrativa adotada à época pela CGCONT/DIR, que, após análise da alteração do critério de pagamento solicitada pelo Consórcio, entendeu que a modificação da solução técnica aceita pelo Dnit não implicaria revisão dos índices de reajustamento, admitindo apenas adequações de proporcionalidade para facilitar o controle das medições.

48. Também deve ser considerado que a Instrução Normativa 7/2025/DNIT, posteriormente invocada pela própria autarquia para fundamentar a necessidade de compatibilização do índice de reajustamento com os serviços efetivamente executados, foi editada após a celebração do Contrato 938/2017.

49. Assim, embora o entendimento técnico atualmente adotado indique a necessidade de adequação do índice, não se identificam, no caso concreto, elementos que justifiquem a adoção de medida sancionatória ou corretiva adicional, especialmente porque o Dnit reconheceu a necessidade de correção, informou que os procedimentos estavam em andamento e passou a tratar a matéria no âmbito da 3ª Revisão de Projeto em Fase de Obra do Contrato 938/2017.

50. Quanto aos valores, verificou-se que o Dnit apurou o montante de R$ 2.705.060,30 referente à diferença de reajustamento dos serviços medidos entre as medições 80 e 92. A partir da 94ª medição, a autarquia passou a registrar rubricas específicas de estorno de correção de índice de reajustamento, lançadas como ajustes contratuais negativos, com o objetivo de devolver o passivo apurado e, simultaneamente, estornar a diferença incidente sobre os novos serviços de pavimento de concreto medidos nas medições posteriores. Com isso, os lançamentos realizados nas medições 94 a 97 totalizaram R$ 4.237.477,45, valor que abrange tanto o estorno do passivo das medições 80 a 92 quanto o estorno corrente dos serviços posteriormente medidos.

51. Portanto, considerando que a irregularidade foi reconhecida pelo Dnit, que houve adoção de providências administrativas para correção do índice e que os valores pagos a maior vêm sendo objeto de estorno nas medições contratuais, não se mostram necessárias medidas adicionais direcionadas especificamente à correção da irregularidade apontada no Achado III.1 do Relatório de Fiscalização 93/2025.

52. Todavia, de modo a prevenir a recorrência de situações semelhantes, cabe dar ciência ao Dnit, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que alterações relevantes de solução técnica executada, ainda que em contratos celebrados antes da IN 7/2025/DNIT, devem ser acompanhadas de avaliação tempestiva quanto à compatibilidade dos critérios de medição e reajustamento, a fim de preservar a aderência entre a composição econômica do contrato, a natureza dos serviços efetivamente executados e o princípio da economicidade.

CONCLUSÃO

53. A presente instrução teve por objetivo promover a análise de mérito do Achado III.1 do Relatório de Fiscalização 93/2025, relativo ao superfaturamento no serviço de pavimento de concreto em razão da aplicação de índice de reajustamento incorreto no Contrato 938/2017 (itens 21 a 51).

54. O exame desse achado havia sido postergado na instrução anterior em razão da complexidade da matéria e da necessidade de aprofundamento das providências adotadas pelo Dnit para regularização dos valores pagos a maior.

55. Conforme exposto nos itens 46 a 50, concluiu-se que o Dnit reconheceu a necessidade de correção do índice aplicado, adotou providências administrativas para promover os ajustes pertinentes e iniciou o estorno dos valores pagos a maior, razão pela qual não se vislumbra, no caso concreto, necessidade de adoção de medida sancionatória ou corretiva adicional.

56. Diante disso, conforme itens 51 e 52, propõe-se considerar dispensável a expedição de medidas voltadas à correção da irregularidade tratada no Achado III.1 e dar ciência ao Dnit acerca da necessidade de compatibilização tempestiva dos critérios de medição e reajustamento em situações de alteração relevante da solução técnica executada.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

57. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) dar ciência ao Dnit, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que alterações relevantes da solução técnica executada devem ser acompanhadas de avaliação tempestiva quanto à compatibilidade dos critérios de medição e reajustamento, a fim de preservar a aderência entre a composição econômica do contrato, a natureza dos serviços efetivamente executados e o princípio da economicidade;

b) encaminhar cópia desta instrução e do acórdão que vier a ser exarado, acompanhado do correspondente Voto e Relatório, ao Canal Ôxente Paraíba, em reconhecimento à participação cidadã nos autos;

c) dar ciência do acórdão que vier a ser proferido ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e demais interessados, com fundamento no art. 169, § 1º, do Regimento Interno/TCU, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos e que, caso tenham interesse, o Tribunal pode encaminhar-lhes cópia desses documentos sem quaisquer custos;

d) arquivar este processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

VOTO

Trata-se de relatório de auditoria de conformidade, realizada no âmbito do Fiscobras 2025, nas obras de adequação de capacidade e segurança da rodovia BR-230/PB, no segmento compreendido entre o km 152,3 e o km 183,9, sob a responsabilidade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e executadas por meio do Contrato 938/2017.

O Contrato 938/2017 foi firmado em 28/12/2017, com valor original de R$ 307.696.981,00 e vigência inicial prevista até 28/12/2020. Ao longo do andamento da obra, o ajuste foi objeto de oito aditamentos, que elevaram o valor contratual para R$ 567.121.479,67 e prorrogaram a vigência final para 31/8/2026.

Em momento processual anterior neste processo, o Tribunal prolatou o Acórdão 2.743/2025-TCU-Plenário, por meio do qual apreciou os seguintes achados: III.2 (demora no licenciamento ambiental), III.3 (falhas de projeto executivo), III.4 (ineficiência no cronograma físico-financeiro) e III.5 (insuficiência de recursos orçamentários). A deliberação expediu comunicação de ciência à entidade responsável para a correção das impropriedades.

A pendência reservada para a atual fase do processo diz respeito ao Achado III.1, relativo a indício de superfaturamento provocado pela aplicação incorreta de índice de reajustamento. O projeto original previa a execução de pavimento asfáltico, mas foi alterado para pavimento rígido de concreto. O Dnit, contudo, continuou a aferir o reajuste com amparo no índice de pavimentação asfáltica, o que resultou em pagamentos indevidos a maior à contratada, estimados na ordem de R$ 11,4 milhões.

A unidade instrutiva avaliou a manifestação do ente jurisdicionado e concluiu que o Dnit adotou as medidas necessárias para corrigir a falha e recuperar os valores indevidamente pagos. Por essa razão, propôs expedir ciência à autarquia sobre a necessidade de atualizar tempestivamente os índices de reajuste em decorrência de alteração de soluções de engenharia e, em seguida, arquivar os autos.

Feito esse resumo, **passo a decidir**.

Acompanho a proposta da unidade técnica, por seus próprios fundamentos, os quais incorporo às minhas razões de decidir.

A irregularidade relacionada ao indício de superfaturamento foi adequadamente saneada pelos gestores do Dnit. A autarquia assumiu o erro e formalizou a correção do índice por meio da 3ª "Revisão de Projeto em Fase de Obra". Realizou o estorno financeiro dos pagamentos contratuais a maior e restabeleceu o uso do índice correto, próprio para o pavimento de concreto. Essa atuação diligente recompôs o Erário e, por comprovar a eficácia das medidas administrativas internas de reparação de danos, afastou a necessidade de instauração de processo de tomada de contas especial.

A despeito da reparação desse achado, as informações atualizadas sobre o empreendimento, contidas nos apêndices da instrução, peça 122, revelam cenário de elevada preocupação quanto ao progresso da obra. Persistem fragilidades estruturais e sérios riscos de paralisação. O Segmento 3 segue bloqueado por falta de licenciamento. O orçamento previsto de R$ 12 milhões, para 2026, revela-se insuficiente frente ao vultoso saldo contratual remanescente, que supera o patamar de R$ 300 milhões, comprometendo a continuidade das frentes já iniciadas e a entrega do empreendimento à sociedade.

Soma-se a isso o fato de que o Contrato 938/2017 encerra-se em 31/8/2026, havendo o fundado risco de descontinuidade da obra, caso não haja renovação e regularização orçamentária e financeira.

Ademais, o histórico do empreendimento objeto destes autos foi marcado por graves e persistentes deficiências de planejamento, evidenciadas pelo reduzido percentual de 32% de execução física alcançado após cerca de nove anos de vigência contratual. No TC 012.426/2018-0, de relatoria do E. Ministro-Substituto Augusto Sherman, que tratou da auditoria de conformidade (Fiscobras 2018) sobre este objeto, buscou-se o saneamento de algumas dessas falhas que chegaram a paralisar o contrato, notadamente a licitação do empreendimento sem a prévia obtenção de licença ambiental, a adoção de critérios inadequados de medição e pagamento e a ausência de projetos básico e executivo aprovados. Após a expedição de medidas cautelares e sucessivas deliberações (consubstanciadas nos Acórdãos 2.773/2018, 1.916/2020, 2.813/2021 e 1.535/2023, todos do Plenário), o Tribunal obteve o saneamento das impropriedades e a progressiva solução dos óbices à execução física da obra, tendo acolhido as razões de justificativa dos responsáveis.

O acompanhamento das providências remanescentes, especialmente quanto à solução das pendências ambientais nos segmentos 2 e 3, foi regularmente transferido para o TC 025.799/2024-0, também da relatoria do E. Ministro-Substituto Augusto Sherman. Esse processo, por sua vez, foi encerrado após o Acórdão 1.599/2025-Plenário considerar em cumprimento a determinação do subitem 9.4 do Acórdão 1.535/2023-Plenário, diante da emissão, para o segmento 2, de autorização no âmbito do Programa de Rodovias Federais Ambientalmente Sustentáveis (Profas) e, quanto ao segmento 3, das providências adotadas para obtenção da licença ambiental, incluindo a emissão do Termo de Referência destinado à elaboração do Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA). Naquela oportunidade, o Tribunal determinou a migração do controle dessas pendências para as ações fiscalizatórias subsequentes, medida que se concretizou no plano do Fiscobras 2025, que deu origem aos presentes autos, demonstrando a necessária persistência do controle externo.

Nesse contexto, a presente auditoria aplicou ao empreendimento o Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos (iPMP), metodologia desenvolvida no âmbito do Fiscobras a partir das diretrizes dos Acórdãos 2.579/2021 e 2.695/2022-Plenário, posteriormente estruturada e aperfeiçoada pelos Acórdãos 2.478/2023 e 2.205/2024-Plenário. O iPMP consiste em metodologia adotada pelo TCU para avaliar o grau de maturidade estrutural e a consistência prévia de empreendimentos de infraestrutura, medindo e classificando a confiabilidade do projeto ao longo de cinco macrodimensões essenciais: estratégica, comercial, econômica, financeira e de gestão. A reduzida nota de 8,08% auferida no índice evidenciou relevantes fragilidades no planejamento e na maturidade do empreendimento, apontando riscos ao cumprimento dos resultados e à entrega de valor à sociedade.

Portanto, não obstante os avanços alcançados, o histórico da obra ainda revela uma crônica ausência de planejamento, exemplificada pela abertura de frentes de serviço sem o devido equacionamento de interferências, como redes elétricas e adutoras, e pela omissão em projetos essenciais de transição de pistas. Essa prática evidencia deficiência na concepção e aprovação dos projetos básico e executivo, em desconformidade com o dever de adequada caracterização do empreendimento, objeto da Súmula 261 do TCU.

Especificamente quanto à ausência de soluções técnicas para as interferências, o próprio Acórdão 2.743/2025-Plenário consignou tratar-se de falha na aprovação dos projetos básico e executivo, em desacordo com o art. 2º, incisos IV e V, da Lei 12.462/2011 e com o art. 6º, incisos XXV e XXVI, da Lei 14.133/2021. Tal negligência, somada à morosidade na obtenção de licenças ambientais e à instabilidade nos repasses orçamentários, impõe prejuízos sociais e econômicos permanentes à região, frustrando a segurança viária e a mobilidade de milhares de cidadãos.

Reitero que as deficiências atinentes ao planejamento e ao orçamento já foram objeto de ciências ao Dnit expedidas por meio do Acórdão 2.743/2025-Plenário, nestes autos, sendo fundamental que a autarquia internalize tais orientações para evitar a continuidade desse ciclo de ineficiência. Em relação às pendências ambientais, as informações constantes dos autos demonstram a adoção de providências pelo Dnit destinadas à obtenção das autorizações necessárias à liberação do segmento 3.

No tocante à insuficiência orçamentária, contudo, embora caiba à autarquia alinhar o planejamento e o cronograma físico-financeiro às disponibilidades efetivamente existentes e atuar, no âmbito de suas competências, para viabilizar os recursos necessários à continuidade da obra, a solução do problema não depende exclusivamente do Dnit, por envolver a definição e a aprovação das dotações orçamentárias destinadas ao empreendimento.

Essa circunstância reforça a conveniência de que a situação atual do empreendimento seja levada ao conhecimento do Congresso Nacional, uma vez que os riscos identificados quanto à continuidade e à conclusão das obras assumem especial relevância para o exercício das competências orçamentária e fiscalizatória do Poder Legislativo.

Ressalto que a sistemática das fiscalizações do Fiscobras é regida pela Resolução-TCU 280/2016, consoante a qual, o objetivo primordial dessas auditorias é fornecer ao Congresso Nacional informações recentes e tempestivas sobre a execução físico-financeira das obras, para subsidiar o

Poder Legislativo no exercício de suas competências, especialmente no processo de elaboração, apreciação e acompanhamento das leis orçamentárias. O art. 31, inciso VI, da referida resolução disciplina a consolidação das informações produzidas nas fiscalizações de obras e admite a comunicação de outros trabalhos relacionados ao setor de infraestrutura que, por sua relevância, devam ser levados ao conhecimento do Congresso Nacional.

Nesse sentido, considero pertinente encaminhar esta deliberação à Presidência do Congresso Nacional e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), destacando-se, para fins de acompanhamento da programação orçamentária do empreendimento, os riscos decorrentes da insuficiência dos recursos atualmente previstos em relação ao saldo contratual remanescente, bem como as pendências ambientais, o reduzido avanço físico e a proximidade do encerramento da vigência contratual.

Pela natureza eminentemente rodoviária do empreendimento e pela relevância dessas informações para o acompanhamento da política pública de infraestrutura de transportes, considero igualmente oportuno encaminhar cópia desta deliberação à Comissão de Viação e Transportes da Câmara dos Deputados e à Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal.

Não obstante o contexto desse empreendimento, uma vez que o indício de superfaturamento foi efetivamente saneado pela unidade jurisdicionada e as demais informações de controle já foram consolidadas e deliberadas na fase anterior, a finalidade estrita deste processo esgotou-se quanto aos achados objeto desta fiscalização. A manutenção de processos de auditoria em aberto contraria a racionalidade exigida para o modelo de fiscalização de ciclo anual.

Acolho, portanto, a proposta de arquivamento do feito, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU. Esse desfecho processual ocorre sem prejuízo de que o TCU retorne a fiscalizar a obra futuramente, instaurando instrumentos de controle próprios e autônomos para monitorar as providências de competência do Dnit relacionadas à BR-230/PB, bem como de que a situação atualizada do empreendimento seja considerada nas ações fiscalizatórias e nos relatórios consolidadores subsequentes do Fiscobras, nos termos da Resolução-TCU 280/2016.

Feitas essas considerações, VOTO por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2627/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.440/2025-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessados: Congresso Nacional (vinculador); Construtora Centro Leste Engenharia Ltda (66.418.765/0001-54); Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (04.892.707/0001-00); LCM Construção e Comercio S.A. (19.758.842/0001-35); Prodec Consultoria para Decisão Sociedade Simples Ltda. (34.037.705/0001-03).
4. Órgãos/Entidades: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes; Superintendência de Administração do Meio Ambiente.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação).
8. Representação legal: Cristiano Nascimento e Figueiredo (101334/OAB-MG).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria de conformidade, realizada no âmbito do Fiscobras 2025, com a finalidade de avaliar a regularidade da execução física e financeira da aplicação de recursos federais nas obras de adequação de capacidade e segurança da rodovia BR-230/PB (km 152,3 a 183,9), executadas por amparo do Contrato 938/2017;

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. dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a não atualização tempestiva dos índices de reajustamento em decorrência de alteração de soluções de engenharia no projeto, falha identificada na gestão do Contrato 938/2017, afronta a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos ajustes e acarreta risco de pagamentos indevidos;

9.2. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, à Comissão de Viação e Transportes da Câmara dos Deputados e à Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal, com fundamento no art. 31, inciso VI, da Resolução TCU 280/2016, para conhecimento e acompanhamento no âmbito de suas competências, que as obras de adequação de capacidade e segurança da BR-230/PB, no segmento compreendido entre o km 152,3 e o km 183,9:

9.2.1. apresentam, após aproximadamente nove anos de execução contratual, avanço físico de cerca de 32%, remanescendo saldo contratual superior a R$ 300 milhões;

9.2.2. contam, para o exercício de 2026, com previsão orçamentária de aproximadamente R$ 12 milhões, montante inferior ao saldo necessário à execução do empreendimento;

9.2.3. permanecem com o Segmento 3 impedido de avançar em razão de pendências relacionadas ao licenciamento ambiental, ante reiterados atrasos na obtenção da licença de instalação junto à Superintendência de Administração do Meio Ambiente da Paraíba (Sudema); e

9.2.4. são executadas por meio do Contrato 938/2017, cuja vigência se encerra em 31/8/2026;

9.2.5. apresentam risco relevante de desaceleração ou descontinuidade das frentes de serviço e de postergação da conclusão do empreendimento, caso não sejam tempestivamente equacionadas as questões orçamentárias, ambientais e contratuais necessárias à continuidade das obras;

9.3. encaminhar cópia desta deliberação à Presidência do Congresso Nacional; à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional; à Comissão de Viação e Transportes da Câmara dos Deputados; à Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal; e ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes; e

9.4. arquivar o processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2627-38/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES

Presidente Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE II – Plenário
TC 012.614/2026-2
Natureza: Embargos de declaração (Representação).
Entidade: Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais.
Representação legal: Marcel Diniz Oliveira (46829/OAB-DF), representando Ótima Empreendimentos e Construções Ltda.

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. REPRESENTAÇÃO NÃO CONHECIDA POR AUSÊNCIA DE INTERESSE PÚBLICO PREPONDERANTE. ALEGAÇÃO DE OMISSÃO E CONTRADIÇÃO QUANTO AO INTERESSE PÚBLICO, À PRESERVAÇÃO DO ERÁRIO, À DISPARIDADE DE PREÇOS E AO FORMALISMO EXCESSIVO. QUESTÕES EFETIVAMENTE ENFRENTADAS NA DELIBERAÇÃO EMBARGADA. INTENÇÃO DE REDISCUSSÃO DE MÉRITO. REPRESENTANTE NÃO ADMITIDO COMO PARTE. AUSÊNCIA DE INTERESSE RECUSAL. NÃO CONHECIMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos por Ótima Empreendimentos e Construções Ltda. em face do Acórdão 1.774/2026-TCU-Plenário, por meio do qual o Tribunal não conheceu, por ausência de interesse público preponderante, de representação por ela formulada acerca de possíveis irregularidades no Processo de Seleção com Disputa CDE 2026000048, promovido pela Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG).

Preliminarmente, a embargante requer seu ingresso nos autos na condição de interessada, nos termos do art. 144, § 2º, do Regimento Interno do TCU, sustentando que não seria mera participante do certame, mas licitante inicialmente declarada vencedora, com proposta de R$ 59.000.000,00, diretamente atingida pelo ato de desclassificação que constitui o objeto da representação.

No mérito recursal, a embargante alega, em síntese, a existência de omissões e contradições na deliberação embargada, agrupadas nos seguintes eixos.

Sustenta, em primeiro lugar, omissão quanto ao interesse público preponderante, à preservação do Erário e à disparidade sensível de preços. Argumenta que o acórdão, ao classificar a demanda como puramente privada, teria deixado de enfrentar a diferença de R$ 3.647.899,91 entre sua proposta (R$ 59.000.000,00) e a da empresa Pilotti (R$ 62.647.899,91), a qual representaria sobrecusto direto aos recursos parafiscais geridos pelo Sistema S, cuja integridade seria atribuição precípua desta Corte. Aduz que a própria unidade técnica reconheceu a presença de interesse público, propondo o conhecimento da representação e a concessão de medida cautelar, em razão da alta materialidade da diferença de preços e da natureza federal e parafiscal dos recursos empregados.

Em segundo lugar, aponta omissão quanto ao formalismo excessivo e ao mero equívoco operacional de sistema, sanável mediante diligência. Alega que o afastamento de sua proposta decorreu de erro operacional de cadastramento no sistema eletrônico (*upload* de documentos no *login* da CGN), sem indício de conluio, cenário que se amoldaria à jurisprudência do TCU que rechaça

inabilitações fundadas em formalismo excessivo por falhas sanáveis (Acórdãos 2009/2025 e 1.217/2023, ambos do Plenário).

Por fim, suscita contradição e omissão quanto à natureza da demanda submetida ao Tribunal, argumentando que não se buscou tutelar direito subjetivo de contratar, mas zelar pela higidez do certame e impedir prejuízo ao patrimônio público, de modo que a decisão de não conhecimento, sob o argumento de tutela de interesse individual, contradiria a própria finalidade da jurisdição de controle desta Corte e afrontaria o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro.

Ao final, requer o conhecimento e acolhimento dos embargos, com efeitos infringentes, para que sejam sanadas as omissões e contradições apontadas, integrando-se o julgado para analisar o caso sob a perspectiva do interesse público e da preservação do Erário.

É o relatório.

VOTO

Trata-se de embargos de declaração opostos por Ótima Empreendimentos e Construções Ltda. contra o Acórdão 1.774/2026-TCU-Plenário, por meio do qual o Tribunal não conheceu, por ausência de preponderante interesse público, de representação por ela formulada acerca de possíveis irregularidades no Processo de Seleção com Disputa CDE 2026000048, promovido pela Federação das Indústrias de Minas Gerais (FIEMG).

Nesta oportunidade, a embargante alega que a deliberação recorrida estaria eivada de omissões e contradições, notadamente quanto ao interesse público preponderante e à preservação do Erário diante da disparidade de preços entre as propostas, quanto ao formalismo excessivo na sua desclassificação e quanto à natureza da demanda submetida ao Tribunal.

A primeira questão a ser enfrentada, nestes autos, diz respeito à legitimidade recursal de representante em processo que não foi conhecido em razão do não preenchimento dos requisitos de admissibilidade atinentes à espécie.

No direito processual civil, se o processo é extinto sem julgamento de mérito, por ausência de condição da ação, o autor tem interesse em recorrer para tentar demonstrar que a condição existe, reformar a sentença e obrigar o juiz a julgar o mérito da causa, uma vez que o autor visa à obtenção da tutela de seu interesse próprio, restando evidente o prejuízo que sofre com o não recebimento da ação.

Nos processos de representação no Tribunal, o representante atua apenas como propulsor inicial da ação, aquele que traz a matéria ao conhecimento do TCU, que passará a agir, de ofício, na busca da tutela do interesse público.

No caso dos autos, o reconhecimento, expresso pelo Colegiado, de que a matéria versava predominantemente sobre interesse particular da representante, e não sobre interesse público a ser tutelado pelo Tribunal, aproxima a situação, em essência, daquela do autor no processo civil que tem sua ação extinta sem julgamento de mérito por ausência de condição da ação.

Ocorre que, diferentemente da jurisdição cível, na qual o Poder Judiciário detém a competência constitucional para compor lides e tutelar interesses subjetivos (públicos ou privados), o controle externo rege-se pelo princípio da tutela objetiva do Erário. Se, na via judicial, o autor recorre porque o Judiciário é a seara adequada para o seu pleito, no âmbito desta Corte de Contas não há competência para a tutela de interesses predominantemente privados.

Portanto, valer-se do caráter eminentemente privado da demanda para tentar legitimar a via recursal constitui tentativa de forçar o Tribunal a atuar fora de sua jurisdição constitucional. A via adequada para tutelar esse interesse privado lesado é o Judiciário, não a via recursal do Tribunal.

Além disso, não há falar em prejuízo por parte da representante, uma vez que a recusa de atuação do Tribunal, por ausência de pressupostos, não configura sucumbência apta a gerar o direito de recorrer. A frustração de sua expectativa material deu-se no bojo do certame conduzido pela FIEMG, e não por força do acórdão recorrido.

Por fim, o ingresso da representante como parte interessada, requisito essencial para a interposição de recurso, só se justifica quando demonstrado, de forma inequívoca, que sua intervenção trará elementos novos e essenciais para a defesa do interesse público. Sendo incontroverso que a representação sequer foi conhecida justamente por visar a resguardar o interesse privado da autora, esvazia-se qualquer razão legítima para a sua admissão recursal.

De toda forma, ainda que fosse superado o óbice ao conhecimento do recurso, a tese ofertada pela representante não mereceria guarida.

Antes de tratar especificamente dos argumentos trazidos pela pretensa embargante, lembro que essa espécie recursal, cujo objetivo é sanar eventuais omissões, obscuridades ou contradições, não deve ser manejada para rediscussão de questões já decididas.

A omissão que permite o acolhimento dos declaratórios é a que diz respeito à questão que deveria ter sido apreciada pelo Colegiado, mas não o foi. Não constitui omissão a adoção de entendimento diverso do preferido pela recorrente, segundo seus próprios critérios de justiça e de acordo com sua particular interpretação das leis e da jurisprudência.

A contradição, por sua vez, deve ser interna à decisão, ou seja, deve estar contida nos termos em que foi proferida, não cabendo o confronto das razões de decidir do acórdão recorrido com aquelas contidas em quaisquer outras decisões, sejam elas do TCU ou do Poder Judiciário.

Fixadas tais premissas, passo ao exame das alegações da embargante.

Quanto à alegada omissão relativa ao interesse público preponderante, à preservação do Erário e à disparidade de preços entre as propostas, não assiste razão à embargante. A leitura do voto condutor evidencia que a questão foi expressa e detidamente enfrentada.

Consignei, de forma clara, que em processos de representação a atuação do TCU deve ser balizada primordialmente pela defesa do interesse público, não cabendo ao Tribunal atuar na defesa de interesses particulares, por mais legítimos que sejam. Registrei, ainda, a necessidade deste Tribunal limitar sua atuação aos casos em que ele prepondere em relação aos interesses privados, sob pena de transformar esta Casa em instância recursal de decisões administrativas, concluindo que, no caso concreto, a representante buscava valer-se do TCU para a revisão de sua inabilitação, veiculando pretensão de tutela predominantemente particular.

A própria diferença de valores entre as propostas foi expressamente mencionada tanto no relatório quanto no voto, tendo eu explicitamente ponderado esse elemento e, ainda assim, concluído pela ausência de preponderância do interesse público a autorizar o conhecimento da representação. Não há, portanto, omissão, pois a matéria foi apreciada e decidida, apenas com base em entendimento diverso daquele defendido pela embargante.

No tocante à alegada omissão quanto ao formalismo excessivo e ao mero equívoco operacional de sistema, tampouco se verifica o vício. O voto embargado analisou detidamente o mérito das alegações, examinando a cláusula editalícia que veda a participação de empresas com sócios em comum e concluindo que ela "ainda que pouco usual, não se afigura ilegal", e que, no caso concreto, "houve apenas a verificação de descumprimento das regras editalícias de participação".

Portanto, a matéria foi enfrentada, ainda que a solução adotada, o não conhecimento por ausência de **preponderante** interesse público, tenha tornado despicienda a análise conclusiva sobre a jurisprudência do formalismo moderado invocada pela embargante. Ademais, a pretensão de contrastar a decisão com os Acórdãos 2009/2025 e 1217/2023, ambos do Plenário, revela alegação de contradição entre o acórdão embargado e a jurisprudência, o que é descabido na via dos embargos de declaração, conforme já assentado.

Por fim, quanto à contradição e omissão quanto à natureza da demanda, verifico que o vício não se configura. Não há incoerência entre as afirmações contidas na motivação ou entre as proposições da parte decisória. Ao contrário, o voto é coeso e linear ao sustentar, de forma reiterada, que a representação veicula pretensão de tutela **predominantemente** particular e que o foro adequado para dirimir a disputa entre licitantes é o Poder Judiciário. A invocação do art. 20 do Decreto-Lei

4.657/1942 e a alegação de que a decisão contrariaria a finalidade da jurisdição de controle traduzem, na verdade, inconformismo com a tese jurídica adotada, e não vício intrínseco à deliberação.

Para superar a ausência de interesse recursal, a recorrente, ao opor os presentes embargos, requereu seu ingresso nos autos na condição de interessada, nos termos do art. 144, § 2º, do Regimento Interno do TCU, alegando possuir razão legítima e concreta para intervir no processo.

Nesse sentido, aduziu não ser mera participante do certame, uma vez que foi inicialmente declarada vencedora e diretamente atingida pelo ato de desclassificação que constitui o objeto específico desta representação. O arquivamento do processo consolidaria situação com repercussão jurídica e econômica concreta sobre a requerente, além de manter contratação potencialmente mais onerosa para os recursos parafiscais fiscalizados por esta Corte.

Todavia, ao tentar demonstrar sua legitimidade para a causa, a recorrente evidencia que busca, nesta representação, a tutela de seu interesse particular, qual seja, a reversão de sua inabilitação e sua consagração como vencedora do certame.

Ocorre que a questão posta perante este Tribunal não era a economicidade das propostas dos licitantes, pois não cabia o TCU perquirir se a proposta da representante era mais economicamente vantajosa, mas sim a licitude ou não da cláusula do edital que ensejou a inabilitação da representante.

Para além de não ter sido encontrado vício a cláusula editalícia, como restou assentado no voto anteriormente proferido, a inabilitação foi originada de recurso interposto por outra licitante, que veio a ser declarada vencedora.

Assim, o processamento da representação implicaria chamar também essa participante, já que a decisão poderia alterar ato que lhe havia sido favorável, passando este Tribunal a dirimir o conflito entre as duas licitantes a respeito de cláusula do edital que sequer se afigurava ilegal.

A meu sentir, está nítido que os interesses em jogo nesta representação são de absoluto interesse particular, com duas empresas disputando as respectivas situações no certame, conflito que melhor poderia ser resolvido no âmbito do Poder Judiciário.

Adicionalmente, não há falar em manifesta omissão e contradição por "deixar de enfrentar os elementos fáticos cruciais do caso concreto", uma vez que o julgamento pelo não conhecimento impede, por óbvio, a apreciação do mérito em relação aos fatos narrados.

Registro, por fim, que a embargante afirma que sua inabilitação decorreu de erro operacional cometido por ela própria, ao empregar o CNPJ de outra empresa do grupo, o que atraiu a aplicação da cláusula editalícia que vedava esse tipo de participação.

Causa espécie que a empresa busque valer-se do Tribunal de Contas da União para corrigir o resultado de sua própria conduta equivocada e qualifica essa pretensão de tutela do interesse público.

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

TCU, Sala das Sessões, em 30 de setembro de 2026.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2628/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.614/2026-2.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de declaração (Representação).
3. Interessados/Responsáveis/Embargantes:
3.1. Embargante: Otima Empreendimentos e Construcoes Ltda (04.067.378/0001-63).
4. Órgão/Entidade: Federação das Industrias do Estado de Minas Gerais.
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 Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Marcel Diniz Oliveira (46829/OAB-DF), representando Otima Empreendimentos e Construcoes Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos em face do Acórdão 1.774/2026-TCU-Plenário, por meio do qual o Tribunal não conheceu de representação;

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 nº 8.443/1992, em:

9.1. não conhecer dos embargos de declaração;

9.2. dar ciência desta deliberação ao embargante.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2628-38/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 015.731/2026-0
Natureza: Representação.
Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Obras Contra As Secas
Interessado: Departamento Nacional de Obras Contra As Secas (00.043.711/0001-43).
Representação legal: Lilianna Basilio de Paiva e Silva (13694/OAB-PI) e Eduardo Gabriel Machado da Silva (19992/OAB-PI), representando Servi-san Manutenção e Conservação Predial Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS CONTÍNUOS COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA PARA O DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS. SUCESSIVAS DESCLASSIFICAÇÕES DE PROPOSTAS. INDÍCIOS DE CRITÉRIO RESTRITIVO DE AFERIÇÃO DA EXEQUIBILIDADE. CONFIGURAÇÃO DOS REQUISITOS DA TUTELA DE URGÊNCIA. CAUTELAR. OITIVA. DILIGÊNCIA. CONSTRUÇÃO PARTICIPATIVA. REFERENDO DO PLENÁRIO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, despacho que proferi em 28/9/2026 (peça 43):

"Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, formulada por Servi-San Manutenção e Conservação Predial Ltda. acerca de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 90001/2026, conduzido pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs), com valor estimado de R$ 2.717.100,48, destinado à contratação de serviços terceirizados contínuos de apoio administrativo, recepção e copeiragem, com dedicação exclusiva de mão de obra.

A representante sustenta que sua proposta, no valor de R$ 2.525.830,68, foi desclassificada por ausência de demonstração da exequibilidade, embora tenha apresentado documentos em resposta à diligência, e que a Administração não indicou, de forma objetiva, quais custos, retenções ou obrigações comprometeriam a execução do objeto pelo valor global ofertado.

Por despacho de 15/8/2026 (peça 22), determinei a oitiva prévia do Dnocs, que se manifestou às peças 26 a 37. A AudContratações propõe a suspensão cautelar do certame, acompanhada de oitiva, diligência e construção participativa de deliberações.

***Passo a decidir**.*

A sessão pública do Pregão Eletrônico 90001/2026 teve início em março de 2026. Em 16/9/2026, cerca de seis meses depois, o certame permanecia na fase de julgamento, após a desclassificação sucessiva de 33 propostas (peça 38). A demora levou o Dnocs a celebrar contratação emergencial para assegurar a continuidade dos serviços.

O número de desclassificações ganha ainda mais relevo quando considerado o perfil das propostas eliminadas. Apenas a primeira oferta, de R$ 1.142.831,45 (cerca de 42,1% do orçamento), situava-se abaixo do limite de 50% do valor orçado que o art. 34 da Instrução Normativa 73/2022 da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia (IN Seges/ME 73/2022) fixa como indício de inexequibilidade. A partir da segunda, de R$ 2.195.380,00 (cerca de 80,8% do orçamento), nenhuma se enquadrava nesse parâmetro, e as ofertas excluídas foram se aproximando progressivamente do valor estimado pela própria Administração: a proposta da representante correspondia a 92,96% desse valor, e a última desclassificada, de R$ 2.587.033,83, a 95,2%.

Com fundamento no art. 59, inciso IV e § 2º, da Lei 14.133/2021, o Dnocs exigiu das licitantes a demonstração da exequibilidade de suas propostas e desclassificou aquelas cuja demonstração reputou insuficiente.

A faculdade de exigir essa demonstração não dispensa a Administração de avaliá-la segundo parâmetros objetivos. Mesmo para propostas inferiores a 50% do orçamento, o art. 34 da IN Seges/ME 73/2022 só admite a declaração de inexequibilidade após diligência que comprove que o custo do licitante ultrapassa o valor ofertado. Acima desse limite, a dúvida sobre a viabilidade da oferta deve fundar-se em elementos concretos da proposta, e não no seu distanciamento do orçamento.

A jurisprudência deste Tribunal, por sua vez, orienta que a inexequibilidade de valores de itens isolados da planilha não basta, por si só, para a desclassificação da proposta, pois esse juízo tem como parâmetro, em regra, o preço global (Acórdão 637/2017-Plenário, rel. Ministro Aroldo Cedraz), e que erros ou omissões na planilha devem ser objeto de diligência para correção, sem alteração do valor global proposto (Acórdão 830/2018-Plenário, rel. Ministro-Substituto André Luís de Carvalho).

Em resposta à oitiva prévia, o Dnocs afirmou que as desclassificações não decorreram de inconsistências em itens isolados, mas da falta de comprovação da exequibilidade das propostas consideradas em seu conjunto, após oportunidade de saneamento concedida às licitantes (peça 35).

Não individualizou, contudo, as razões das 33 exclusões nem demonstrou a metodologia empregada na análise do conjunto das propostas. O único elemento concreto trazido aos autos foi a memória de cálculo que embasou a desclassificação da representante (peça 37). Examino-a não para refazer o juízo sobre a exequibilidade daquela proposta, que cabe à Administração, mas como ilustração do critério adotado. Nessa perspectiva, a memória, em vez de afastar as dúvidas sobre a consistência do critério, reforça-as.

Em primeiro lugar, a memória não parte da planilha da licitante, mas de reagrupamento próprio dos custos. Para o posto de apoio administrativo nível I, por exemplo, o Dnocs apurou custos de R$ 4.090,40, valor que não corresponde a nenhum subtotal da planilha da representante, na qual os Módulos 1 a 5 somam R$ 4.163,04 e o Módulo 6, relativo a custos indiretos, tributos e lucro, R$ 509,42 (peça 39). Não se demonstrou como os valores ofertados foram transpostos para as parcelas consideradas na análise.

Em segundo lugar, a esse montante o Dnocs acrescentou, como custo da execução, "retenção tributária" de R$ 1.189,14, correspondente a exatos 25,45% do preço do posto, e daí extraiu insuficiência de R$ 607,08 por posto/mês. A planilha da representante, contudo, já registra, no Módulo 6, tributos incidentes sobre o faturamento (peça 39), e a Administração não decompôs o percentual nem demonstrou por que valores retidos por ocasião do pagamento, que em princípio constituem antecipação de tributos devidos pela contratada, deveriam ser integralmente somados aos custos da execução. Tampouco esclareceu se o percentual abrange tributos de natureza direta e personalística, como o imposto de renda e a contribuição social sobre o lucro líquido, que, nos termos da Súmula TCU 254, não integram o orçamento de referência como despesa indireta e que, conforme decidido no Acórdão 1.365/2025-Plenário, rel. Ministro-Substituto Weder de Oliveira, não podem ser tomados como custo obrigatório da planilha para fundamentar desclassificação por inexequibilidade.

Em terceiro lugar, o critério adotado, aplicado à proposta da representante, resulta em estrutura de custos superior ao próprio orçamento do certame. Segundo o Dnocs, a proposta seria insuficiente em R$ 324.179,52 para cobrir, ao longo de doze meses, os custos dos 38 postos, antes mesmo de considerada a margem de lucro declarada (peça 37). Somado esse valor ao preço ofertado, chega-se a R$ 2.850.010,20, montante que supera em R$ 132.909,72 o valor estimado pela autarquia para a mesma contratação. O resultado não indica qual seria o preço adequado, mas requer que se esclareça como o critério utilizado no julgamento das propostas se compatibiliza com as premissas que orientaram a elaboração do orçamento, sobretudo diante da sucessiva eliminação de ofertas cada vez mais próximas do valor estimado.

A contratação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra exige exame rigoroso de salários, encargos, benefícios, tributos e demais obrigações legais, e determinado custo mínimo obrigatório pode, em situações concretas, comprometer a execução mesmo quando o preço global se aproxima do orçamento. Esse rigor não dispensa, contudo, a demonstração objetiva de que a falha identificada repercute materialmente sobre a viabilidade global da oferta e não pode ser sanada sem majoração do preço, conforme se extrai do art. 59 da Lei 14.133/2021 e da jurisprudência citada. Os elementos apresentados até aqui não fazem essa demonstração.

Em cognição sumária, há indícios de que o critério de aferição da exequibilidade adotado pelo Dnocs no julgamento das propostas é excessivamente restritivo, em desacordo com os princípios do julgamento objetivo, da competitividade e da economicidade, previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021, e com o art. 59 da mesma Lei. Está configurada, assim, a plausibilidade jurídica da representação.

O perigo da demora também está presente. O Dnocs informou que pretende prosseguir com o julgamento e convocar as propostas subsequentes, e que não há decisão judicial ou administrativa de suspensão nem intenção de suspender voluntariamente o certame (peça 30). Mantido o critério, o procedimento pode chegar à adjudicação, à homologação e à contratação antes da deliberação de mérito, com a seleção de proposta de valor igual ou superior ao das já eliminadas e, portanto, com risco de seleção de proposta menos vantajosa para a Administração.

Não há perigo da demora reverso. Embora essenciais às atividades da autarquia, os serviços vêm sendo prestados por meio do Contrato Dnocs 5/2026, celebrado em caráter emergencial, com vigência de seis meses e possibilidade de prorrogação por até mais seis meses (peças 30 e 35). A suspensão do certame pode adiar a contratação definitiva, mas não interrompe os serviços.

Ante o exposto, decido:

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

b) determino ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas que:

b.1) suspenda cautelarmente o Pregão Eletrônico 90001/2026, abstendo-se de praticar atos de julgamento, adjudicação, homologação e contratação e, caso algum contrato já tenha sido firmado, de praticar ato destinado à sua execução, até que este Tribunal delibere sobre o mérito da matéria, nos termos do art. 276 do Regimento Interno do TCU;

b.2) manifeste-se, no prazo de quinze dias, com fundamento no art. 276, § 3º, c/c o art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, sobre os pressupostos da cautelar deferida e sobre a adoção, em contexto de sucessivas desclassificações, de metodologia excessivamente restritiva de aferição da exequibilidade, que toma componentes específicos das planilhas de custos e retenção tributária de 25,45% como determinantes da insuficiência econômica das propostas, sem demonstração da correspondência entre os valores considerados pela Administração e os constantes das propostas, da repercussão dessas ocorrências sobre o valor global ofertado e da possibilidade de saneamento sem majoração do preço, em afronta aos arts. 5º e 59, incisos III e IV e § 2º, da Lei 14.133/2021, ao art. 34 da IN Seges/ME 73/2022, à Súmula TCU 254 e à jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos 637/2017-Plenário, rel. Ministro Aroldo Cedraz; 830/2018-Plenário, rel. Ministro-Substituto André Luís de Carvalho; e 1.365/2025-Plenário, rel. Ministro-Substituto Weder de Oliveira), esclarecendo, em especial, como o critério utilizado no julgamento das propostas, que, aplicado à proposta da representante, resulta em estrutura de custos superior ao orçamento estimado, se compatibiliza com as premissas que orientaram a elaboração desse orçamento;

b.3) encaminhe, no mesmo prazo de quinze dias, com fundamento nos arts. 157 e 187 do Regimento Interno do TCU:

b.3.1) planilha orçamentária estimativa completa do Pregão Eletrônico 90001/2026, discriminada por categoria profissional, preferencialmente em formato editável, com os valores unitários e globais, fórmulas, memórias de cálculo e premissas utilizadas para a composição do valor estimado de R$ 2.717.100,48, incluindo remuneração, encargos, benefícios, insumos, custos indiretos, tributos e demais parcelas consideradas;

b.3.2) composição e metodologia de cálculo da retenção tributária de 25,45% utilizada na análise de exequibilidade das propostas, com a discriminação dos tributos e demais parcelas que a integram, das respectivas alíquotas, bases de cálculo e fundamentos legais, e com a indicação de se tais retenções representam custo econômico definitivo da contratada ou antecipação ou compensação de obrigações tributárias, bem como de que forma foram consideradas na elaboração do orçamento estimativo;

b.3.3) critérios utilizados para distinguir erros ou inconsistências sanáveis de insuficiências capazes de comprometer a exequibilidade global das propostas, com a indicação de como foi considerada, nas análises realizadas, a possibilidade de ajuste da planilha sem majoração do preço global e com assunção do ônus pelo licitante, nos termos do item 8.15 do edital;

b.3.4) relação de todas as propostas desclassificadas, com a indicação, para cada licitante, do valor global ofertado, do motivo objetivo da desclassificação e, quando houver, da repercussão econômica global das inconsistências identificadas;

c) considerando a possibilidade de construção participativa das deliberações deste Tribunal, nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, solicito ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas que, caso queira, no mesmo prazo de quinze dias, apresente os elementos a seguir, alertando-o de que: a manifestação da Administração será considerada na proposição de mérito, mas não vincula as decisões desta Corte de Contas; a ausência de manifestação no prazo estipulado não impedirá o andamento processual; e a ausência de manifestação não será considerada motivo de sanção:

c.1) possíveis ações corretivas para prevenir ou corrigir os indícios de irregularidades detectados ou remover seus efeitos;

c.2) subsídios para a avaliação prévia da relação custo-benefício das possíveis proposições, nos termos do art. 171, inciso I, da Lei 14.133/2021; e

c.3) manifestação sobre os possíveis impactos de eventual determinação deste Tribunal para que o Pregão Eletrônico 90001/2026 retorne à fase de julgamento das propostas, com a desconstituição dos atos de desclassificação e o reexame das propostas na ordem de classificação originalmente obtida, na hipótese de serem consideradas insuficientes as alternativas apresentadas;

d) ordeno o encaminhamento de cópia deste despacho e da instrução da unidade técnica ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, para subsidiar as manifestações requeridas; e

e) dê-se ciência à representante."

VOTO

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, formulada por Servi-San Manutenção e Conservação Predial Ltda., acerca de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 90001/2026, conduzido pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs), com valor estimado de R$ 2.717.100,48, destinado à contratação de serviços terceirizados contínuos de apoio administrativo, recepção e copeiragem, com dedicação exclusiva de mão de obra.

Em 28/9/2026, conheci da representação, por preencher os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c o art. 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014.

Examinadas as manifestações e as evidências juntadas aos autos, restou configurado o requisito da fumaça do bom direito, ante indícios de que o Dnocs adota, no julgamento das propostas, critério de aferição da exequibilidade restritivo, em desacordo com os arts. 5º e 59 da Lei 14.133/2021, que resultou na desclassificação de 33 propostas, desacompanhada das razões pelas exclusões ou da metodologia empregada.

O perigo da demora também restou caracterizado. Apesar de o certame permanecer na fase de julgamento, o Dnocs manifestou a intenção de prosseguir com a convocação das propostas subsequentes, o que pode levar à adjudicação, à homologação e à contratação antes da deliberação de mérito, com risco de seleção de proposta menos vantajosa para a Administração.

Registro que não se identificou a ocorrência de perigo da demora reverso, porque os serviços vêm sendo prestados por meio do Contrato Dnocs 5/2026, celebrado em caráter emergencial, de modo que a suspensão do certame não os interrompe.

Ante o exposto, submeto ao referendo do Plenário a medida cautelar adotada, nos termos do art. 276, § 1º, do Regimento Interno do TCU.

Feitas essas considerações, voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de setembro de 2026.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2629/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.731/2026-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (00.043.711/0001-43).
4. Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Lilianna Basilio de Paiva e Silva (13694/OAB-PI) e Eduardo Gabriel Machado da Silva (19992/OAB-PI).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada por Servi-San Manutenção e Conservação Predial Ltda., acerca de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 90001/2026, conduzido pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas;

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. referendar a medida cautelar adotada por meio do despacho à peça 43 destes autos, nos termos do art. 276, § 1º, do Regimento Interno do TCU; e

9.2. dar ciência desta deliberação ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas e à representante.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2629-38/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 022.786/2023-6.
Natureza: Embargos de declaração (Denúncia).
Entidade: Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de Mato Grosso.
Responsáveis: Reginéia Aparecida Magalhães (921.654.351-53), Rosemary de Almeida Moura (666.908.031-04), João Vítor Rodrigues da Silva (022.773.271-58), Juares Silveira Samaniego (148.227.681-04), André Luiz Schuring (594.068.951-53), Adriana Imbriani (621.036.441-15), Stephany da Silva Costa (010.652.962-58), José Rubens Lacerda Paes de Barros (969.562.321-20), Helmut Flávio Preza Daltro (828.255.211-91), Roberto Carloni de Assis (544.519.061-72) e Giovani Marcos Bertol (890.869.021-20).
Embargantes: Helmut Flávio Preza Daltro (828.255.211-91); José Rubens Lacerda Paes de Barros (969.562.321-20); Roberto Carloni de Assis (544.519.061-72; Reginéia Aparecida Magalhães

(921.654.351-53); Giovani Marcos Bertol (890.869.021-20) e Rosemary de Almeida Moura (666.908.031-04).

Representação legal: William Khalil (OAB/MT 6.487-O), Robson Wesley Nascimento de Oliveira (OAB/MT 21518-O) e outros, representando Juares Silveira Samaniego; Vinicius Ricardo da Silva Leimann (OAB/MT 26922-E), William Khalil (OAB/MT 6487-O) e outros, representando Regineia Aparecida Magalhaes.

SUMÁRIO: DENÚNCIA. IRREGULARIDADES NA CONDUÇÃO DA TOMADA DE PREÇOS 3/2021. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DE ENGENHARIA PARA EXECUÇÃO DA OBRA DE CONSTRUÇÃO DAS INSPETORIAS DO CREA-MT EM TANGARÁ E CÁCERES. AUSÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO E DE CULPA GRAVE. CONHECIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL. MULTA. CIÊNCIA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONTRADIÇÃO. INCOMPATIBILIDADE ENTRE O JULGAMENTO E A PARTE DISPOSITIVA DA DO ACÓRDAO RECORRIDO. ACOLHIMENTO. EFEITOS INFRINGENTES. INSUBSISTÊNCIA DOS ITENS QUE APLICARAM A MULTA. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Em exame, embargos de declaração interpostos por Helmut Flávio Preza Daltro[1], José Rubens Lacerda Paes de Barros[2], Roberto Carloni de Assis[3], Reginéia Aparecida Magalhães, Giovani Marcos Bertol e Rosemary de Almeida Moura[4] contra o acórdão 1088-Plenário, julgado em 14 de maio de 2025.

2. A referida decisão foi oficializada nos seguintes termos:

"9.1. conhecer da presente 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;

9.2. no mérito, considerar a presente denúncia parcialmente procedente;

9.3. considerar revéis os responsáveis João Vítor Rodrigues da Silva e Stephany da Silva Costa, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.4. rejeitar as razões de justificativa apresentadas por Reginéia Aparecida Magalhães, Rosemary de Almeida Moura, Juares Silveira Samaniego, André Luiz Schuring, Adriana Imbriani, José Rubens Lacerda Paes de Barros, Helmut Flávio Preza Daltro, Roberto Carloni de Assis e Giovani Marcos Bertol;

9.5. aplicar aos responsáveis indicados abaixo a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, II, do Regimento Interno do TCU, fixando prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, III, "a", do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Responsável	Valor (R$)
Giovani Marcos Bertol	10.000,00
Roberto Carloni de Assis	8.000,00
Helmut Flavio Preza Daltro	8.000,00
José Rubens Lacerda Paes de Barros	8.000,00
Rosemary de Almeida Moura	6.000,00
Reginéia Aparecida Magalhães	6.000,00
João Vítor Rodrigues da Silva	6.000,00

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

9.7. determinar ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Mato Grosso, nos termos do art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992, o desconto integral ou parcelado da dívida nos vencimentos, salários ou proventos

[1] R001 – Peça 173.
[2] R002 – Peça 176.
[3] R003 – Peça 179.
[4] R004 – Peça 189.

dos responsáveis, observados os limites previstos na legislação pertinente, caso expirado o prazo a que se refere o art. 25 da Lei 8.443/1992;

9.8. alertar o Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura de Mato Grosso, com base no artigo 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, de que a realização de pagamento antecipado, no âmbito do Contrato 39/2021, firmado com a empresa Construtora e Limpadora 1001, sem previsão no edital da Tomada de Preços 3/2021, no instrumento contratual e sem estipulação de garantia exigida pelo artigo 56 da Lei 8.666/1993, à época vigente, violou os artigos 62 e 63 da Lei 4.320/1964 e contrariou a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, a exemplo dos Acórdão 3328/2023-TCU-Segunda Câmara, relator E. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, 9.209/2022-TCU-1ª Câmara, relator E. Ministro Jorge Oliveira, 185/2019-TCU-Plenário, relator E. Ministro Benjamin Zymler, e 12313/2023-TCU-1ª Câmara, relator E. Ministro Jorge Oliveira;

9.9. informar ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Mato Grosso e ao denunciante o teor deste acórdão, destacando que o Relatório e o Voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

9.10. encaminhar cópia da presente deliberação aos responsáveis ouvidos em audiência: Reginéia Aparecida Magalhães (CPF 921.654.351-53), Rosemary de Almeida Moura (CPF 666.908.031-04), João Vítor Rodrigues da Silva (CPF 022.773.271-58), Juares Silveira Samaniego (CPF 148.227.681-04), André Luiz Schuring (CPF 594.068.951-53), Adriana Imbriani (CPF 621.036.441-15), Stephany da Silva Costa (CPF 010.652.962-58), José Rubens Lacerda Paes de Barros (CPF 969.562.321-20), Helmut Flávio Preza Daltro (CPF 828.255.211-91), Roberto Carloni de Assis (CPF 544.519.061-72) e Giovani Marcos Bertol (CPF 890.869.021-20), bem como aos seus respectivos representantes legais;

9.11. 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;

9.12. arquivar os presentes autos, nos termos art. 169, II, do Regimento Interno do TCU."

3. Os embargantes Helmut Flávio Preza Daltro, Roberto Carloni de Assis, Reginéia Aparecida Magalhães, Giovani Marcos Bertol e Rosemary de Almeida Moura alegaram omissão quanto à ilegitimidade passiva e individualização de conduta.

4. O embargante Helmut Flávio Preza Daltro sustenta omissão no julgado ao apená-lo com multa por ter supostamente assinado o parecer jurídico 009/2023. Esclarece que apenas o Dr. José Rubens Paes de Barros elaborou e assinou o referido parecer jurídico. Argumenta que seu nome constava no documento apenas no cabeçalho/minuta do setor, mas sem sua assinatura ou participação na análise técnica.

5. O embargante Roberto Carloni de Assis alega que o acórdão foi omisso ao responsabilizá-lo por suposta autoria/subscrição do parecer jurídico 009/2023. Busca demonstrar que a peça jurídica foi confeccionada e assinada exclusivamente pelo Dr. José Rubens Paes de Barros, não tendo o embargante atuado no processo nem assinado o documento.

6. As embargantes Rosemary de Almeida Moura e Reginéia Aparecida Magalhães alegam que atuaram como integrantes da comissão de licitação sem conduta dolosa ou culposa que justificasse sanção.

7. O recorrente Giovani Marcos Bertol defende que atuou estritamente como superintendente operacional no exercício de funções administrativas, sem demonstração de participação direta nas irregularidades ensejadoras da multa.

8. Ademais, todos os embargantes apontam contradição entre o julgamento e a publicação da deliberação, apontando que o acórdão 1088/2025-Plenário fixou multa pecuniária aos responsáveis, o que contrariou frontalmente o voto oral proferido pelo ministro relator Aroldo Cedraz e aprovado por unanimidade na sessão de 14/05/2025, na qual restou consignado a seguinte afirmação: "...esse processo está modificado, estou dispensando a multa dos responsáveis, senhor Presidente".

9. Os recorrentes pleiteiam, em síntese, a concessão de efeitos modificativos para retificar o acórdão 1088/2025-Plenário, afastando a penalidade de multa a eles aplicada.

É o relatório.

VOTO

Em exame, embargos de declaração interpostos por Helmut Flávio Preza Daltro[5], José Rubens Lacerda Paes de Barros[6], Roberto Carloni de Assis[7], Reginéia Aparecida Magalhães, Giovani Marcos Bertol e Rosemary de Almeida Moura[8] contra o acórdão 1088/2025-Plenário, julgado em 14 de maio de 2025.

10. Além de outros argumentos, transcritos no relatório precedente, todos os embargantes suscitam contradição da decisão combatida, uma vez que foi mantida a aplicação de multas aos recorrentes, mesmo diante da declaração do relator[9] que dispensou a multa dos responsáveis, no que foi acompanhado pelos demais ministros durante o julgamento.

11. Satisfeitos os requisitos atinentes à espécie, os presentes embargos devem ser conhecidos com fundamento nos arts. 32, II, e 34 da Lei 8.443/1992.

12. Assiste razão aos embargantes.

13. De fato, segundo a transcrição do áudio[10] da sessão realizada em 14/05/2025, assim se deu o julgamento deste processo, no que importa:

Relator [a partir de 2:39:39]:

"(....) rejeitar as razões de justificativa apresentadas por Reginéia Aparecida Magalhães, Rosemary de Almeida Moura, Juares Silveira Samaniego, André Luiz Schuring, Adriana Imbriani, José Rubens Lacerda Paes de Barros, Helmut Flávio Preza Daltro, Roberto Carloni de Assis e Giovani Marcos Bertol;

Aplicar então aos responsáveis, é (...) na verdade, esse processo está modificado. Estou dispensando a multa dos responsáveis, Sr. Presidente."

Presidente [a partir de 2:40:20]:

"A matéria está em votação. É a decisão unânime do Plenário."

14. Porém, na parte dispositiva da deliberação recorrida permaneceu a multa aplicada aos responsáveis, conforme consulta à ata[11] da sessão:

"9.5. aplicar aos responsáveis indicados abaixo a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, II, do Regimento Interno do TCU, fixando prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, III, "a", do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Responsável	Valor (R$)
Giovani Marcos Bertol	10.000,00
Roberto Carloni de Assis	8.000,00
Helmut Flavio Preza Daltro	8.000,00
José Rubens Lacerda Paes de Barros	8.000,00
Rosemary de Almeida Moura	6.000,00
Reginéia Aparecida Magalhães	6.000,00
João Vítor Rodrigues da Silva	6.000,00

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

9.7. determinar ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Mato Grosso, nos termos do art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992, o desconto integral ou parcelado da dívida nos vencimentos, salários ou proventos dos responsáveis, observados os limites previstos na legislação pertinente, caso expirado o prazo a que se refere o art. 25 da Lei 8.443/1992";

---

[5] R001 – Peça 173.
[6] R002 – Peça 176.
[7] R003 – Peça 179.
[8] R004 – Peça 189.
[9] Ministro Aroldo Cedraz.
[10] https://portal.tcu.gov.br/sessoes/sessao/22497, a partir de 2h39.
[11] Ata nº 16, de 14 de maio de 2025.

15. Assim, confirmada a contradição alegada, acolho os presentes embargos, com efeitos infringentes, para tornar insubsistentes os itens 9.5, 9.6 e 9.7 do acórdão 1088/2025-Plenário.

Ante o exposto, voto para que este Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de setembro de 2026.

ODAIR CUNHA

Relator

ACÓRDÃO Nº 2630/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 022.786/2023-6.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração (Denúncia).
3. Interessados/Responsáveis/Embargantes:
3.1. Responsáveis: Reginéia Aparecida Magalhães (921.654.351-53), Rosemary de Almeida Moura (666.908.031-04), João Vítor Rodrigues da Silva (022.773.271-58), Juares Silveira Samaniego (148.227.681-04), André Luiz Schuring (594.068.951-53), Adriana Imbriani (621.036.441-15), Stephany da Silva Costa (010.652.962-58), José Rubens Lacerda Paes de Barros (969.562.321-20), Helmut Flávio Preza Daltro (828.255.211-91), Roberto Carloni de Assis (544.519.061-72) e Giovani Marcos Bertol (890.869.021-20);
3.2. Embargantes: Helmut Flávio Preza Daltro (828.255.211-91); José Rubens Lacerda Paes de Barros (969.562.321-20); Roberto Carloni de Assis (544.519.061-72); Reginéia Aparecida Magalhães (921.654.351-53); Giovani Marcos Bertol (890.869.021-20) e Rosemary de Almeida Moura (666.908.031-04).
4. Entidade: Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de Mato Grosso.
5. Relator: Ministro Odair Cunha.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: William Khalil (OAB/MT 6.487-O), Robson Wesley Nascimento de Oliveira (OAB/MT 21.518-O) e outros, representando Juares Silveira Samaniego; Vinicius Ricardo da Silva Leimann (OAB/MT 26.922-E), William Khalil (OAB/MT 6487-O) e outros, representando Regineia Aparecida Magalhaes.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração opostos por Helmut Flávio Preza Daltro, José Rubens Lacerda Paes de Barros, Roberto Carloni de Assis, Reginéia Aparecida Magalhães, Giovani Marcos Bertol e Rosemary de Almeida Moura contra o acórdão 1088/2025-Plenário;

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

9.1. conhecer e acolher os presentes embargos de declaração, com efeitos infringentes, para tornar insubsistentes os itens 9.5, 9.6, e 9.7. do acórdão 1088/2025-Plenário; e

9.2. encaminhar cópia desta deliberação (relatório, voto e acórdão) aos embargantes, 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° 38/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2630-38/26-P.
13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha (Relator).
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ODAIR CUNHA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 023.370/2025-4.
Natureza: Embargos de Declaração (Representação).
Embargante: DFTI – Comércio e Serviços de Informática Ltda. (09.650.283/0001-91).
Órgão: Secretaria de Serviços Compartilhados do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.
Interessada: Bricon Consultoria e Tecnologia da Informação Ltda. (02.778.129/0001-50).
Representação legal: Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (OAB/DF 6.546) e outros, representando Bricon Consultoria e Tecnologia da Informação Ltda.; Tarley Max da Silva (OAB/DF 19.960) e outros, representando DFTI – Comércio e Serviços de Informática Ltda.
SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. INSUBSISTÊNCIA DO ACÓRDÃO EMBARGADO. AGRAVO. CONHECIMENTO.NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos por DFTI – Comércio e Serviços de Informática Ltda[12] contra o acórdão 1345/2026-Plenário. Por meio dessa deliberação, este Tribunal não conheceu do agravo interposto pela representante[13] contra despacho do relator então competente[14], que conheceu da representação a respeito de possíveis irregularidades no pregão eletrônico, conduzido pela Secretaria de Serviços Compartilhados (SCC) do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) e indeferiu tanto o pedido de medida cautelar quanto o pedido de ingresso da representante no processo na condição de interessada.

16. Nesta oportunidade, a embargante aponta omissão quanto aos elementos que, a seu ver, configurariam razão legítima para intervir no processo, na forma do art. 146 do Regimento Interno, além de omissão quanto ao acórdão 1618/2025-Plenário, invocado e distinguido no agravo. Indica, ainda, contradição no fundamento pelo qual lhe foi negada legitimidade recursal no julgamento do próprio recurso destinado a impugnar o indeferimento da habilitação. Reitera, por fim, a alegação deduzida no agravo quanto à inexistência de perigo da demora reverso[15].

17. Diante das questões suscitadas, a embargante requer:

[12] Peça 95.
[13] Peça 59.
[14] Peça 34.
[15] Peça 95.

"a) o conhecimento dos presentes embargos de declaração, por tempestivos e por preencherem os requisitos do art. 287 do Regimento Interno do TCU;

b) no mérito, o seu provimento, para que, sanadas as omissões e contradições apontadas, seja integrado o acórdão 1345/2026-Plenário, manifestando-se o Tribunal, expressamente, sobre: (i) os elementos concretos que configuram a razão legítima da embargante para intervir nos autos (art. 146 do RITCU), em especial o reconhecimento, pela própria unidade técnica (peça 67) e pelo Exame Técnico adotado no Despacho Cautelar, da plausibilidade jurídica da irregularidade na desclassificação da proposta da embargante; (ii) a distinção, oportunamente deduzida no agravo, do Acórdão 1618/2025 – Plenário; (iii) a contradição e a circularidade decorrentes de se negar legitimidade recursal no próprio julgamento do recurso destinado a impugnar o indeferimento da habilitação;

c) que, em razão dos vícios apontados, seja atribuído efeito infringente aos presentes embargos, a fim de que o Tribunal conheça do agravo (peça 59) e aprecie o seu mérito, ao menos quanto à questão da medida cautelar, reconhecendo a inexistência de *periculum in mora* inverso, ante a comprovada operação de solução de segurança ativa –, bem como defira a habilitação da embargante como parte interessada, nos termos dos arts. 144, § 2º, 146 e 282 do Regimento Interno do TCU."

18. Em sentido diverso, Bricon Consultoria e Tecnologia da Informação Ltda, interessada no processo, apresentou contrarrazões[16]. Nelas, suscita preliminar de não conhecimento dos embargos por ilegitimidade recursal da embargante e, sucessivamente, sustenta a inexistência dos vícios apontados e a impossibilidade de atribuição de efeitos infringentes.

É o relatório.

VOTO

Em exame, embargos de declaração opostos por DFTI – Comércio e Serviços de Informática Ltda. contra o acórdão 1345/2026-Plenário, relação de minha relatoria, no qual este Tribunal não conheceu do agravo interposto pela representante[17] contra o despacho do ministro Aroldo Cedraz, que conheceu da representação, indeferiu o pedido de concessão de medida cautelar, determinou oitivas e diligências, bem como indeferiu o pedido formulado pela embargante de ser considerada como parte interessada[18].

19. A embargante alegou três vícios.

20. O primeiro, de omissão quanto aos elementos concretos que configurariam sua razão legítima para intervir no processo. Destacou o reconhecimento, pela unidade instrutiva e no despacho agravado, da plausibilidade jurídica de irregularidade consistente na desclassificação de sua proposta. Esse dado a distinguiria de mero provocador da atividade fiscalizatória e caracterizaria probabilidade concreta de lesão a direito subjetivo.

21. O segundo, de omissão quanto ao acórdão 1618/2025-Plenário, invocado e distinguido no agravo. A razão de decidir desse julgado teria sido aplicada sem exame da possibilidade de ajustar-se o caso concreto à hipótese ali afastada ou ressalvada.

22. O terceiro, de contradição interna. Negar conhecimento ao agravo porque a embargante não seria parte habilitada equivaleria a tomar como premissa exatamente aquilo que constituía o objeto a ser decidido. Daí resultaria círculo vicioso, pelo qual o indeferimento da habilitação se converteria em ato irrecorrível pela única parte por ele diretamente atingida.

23. Ao final, a embargante requereu o conhecimento e o provimento dos embargos, com atribuição de efeito infringente, para que seja conhecido o agravo e apreciado o seu mérito, ao menos quanto à medida cautelar e para que seja deferida a sua habilitação como parte interessada.

24. A interessada Bricon Consultoria e Tecnologia da Informação Ltda. apresentou contrarrazões[19] com fundamento no art. 284 do Regimento Interno. Requereu, preliminarmente, o não conhecimento dos embargos, por ilegitimidade recursal da embargante, ao argumento de que o mesmo

---

[16] Peça 98.

[17] Peça 59.

[18] Peça 34.

[19] Peça 98.

óbice que fundamentou o não conhecimento do agravo alcança o recurso integrativo. No mérito, sustentou a inexistência dos vícios e, em qualquer hipótese, o indeferimento do pedido de efeito infringente.

II

25. Feito o resumo, passo a decidir.

26. A embargante sustenta, em síntese, que o acórdão recorrido continha contradição ao negar conhecimento ao agravo sob o fundamento da ausência de legitimidade recursal, por não ser ela parte nem interessada habilitada nos autos.

27. Argumenta que tal condição constituía precisamente a matéria submetida à apreciação recursal, de modo que a deliberação teria tomado como premissa aquilo que deveria ser objeto de exame, impedindo qualquer controle da decisão que negara sua habilitação processual.

28. Com relação a esse aspecto, assiste razão à embargante.

29. Uma das questões submetidas ao agravo consistia, exatamente, em verificar a correção jurídica da decisão que indeferira seu pleito de ingresso no processo como interessada.

30. Entretanto, ao deixar de conhecer do agravo por entender que a recorrente não ostentava a condição de parte ou interessada habilitada, o acórdão embargado acabou por presumir a validade da própria decisão recorrida, sem enfrentar a questão preliminar relativa à existência de legitimidade para impugnar o ato que negara o ingresso da requerente nos autos.

31. De fato, a admissibilidade do recurso não pode ser examinada a partir da premissa cuja correção jurídica constitui justamente o objeto da insurgência recursal.

32. A prevalecer tal entendimento, a decisão que indefere pedido de habilitação converter-se-ia, na prática, em ato imune a controle recursal pela pessoa diretamente atingida por seus efeitos, circunstância incompatível com a lógica do sistema processual estabelecido pelo Regimento Interno.

33. Nessa linha, a demonstração do interesse jurídico para intervir no processo pode e deve ser apreciada no próprio exame de admissibilidade do recurso, especialmente quando a insurgência se dirige contra decisão que rejeitou a habilitação pretendida.

34. Verifica-se, portanto, a existência de contradição na fundamentação adotada pelo acórdão embargado, impondo-se o acolhimento dos embargos de declaração com efeitos infringentes, para tornar sem efeito a deliberação que não conheceu do agravo.

35. Quanto ao mérito, a decisão agravada indeferiu o ingresso da empresa no processo por ausência de demonstração de interesse jurídico direto, concreto e específico apto a justificar sua intervenção na relação processual. A representante limitou-se a requerer sua admissão no processo na qualidade de interessada[20].

36. Reexaminados os argumentos deduzidos pela agravante naquela ocasião, bem como os trazidos nesses embargos, não identifico elementos capazes de infirmar tal conclusão. Nesta etapa processual, seus argumentos concentram-se em três elementos[21]: a) contribuição para o aprimoramento da instrução processual; b) fornecimento de elementos técnicos e documentais adicionais; c) potencial impacto da decisão sobre a posição da empresa no certame.

37. Ocorre que este Tribunal tem distinguido, de forma reiterada, o interesse jurídico direto e específico, apto a justificar a habilitação como interessado, do mero interesse econômico, comercial ou reflexo decorrente dos possíveis efeitos da deliberação. Além disso, o simples fato de o terceiro possuir informações potencialmente úteis ao esclarecimento dos fatos não o transforma, automaticamente, em interessado processual.

38. Conforme dispõe o art. 146, § 1º, do Regimento Interno, compete ao postulante demonstrar, de forma clara e objetiva, razão legítima para intervir no processo. Não basta a existência de interesse econômico reflexo, expectativa de vantagem futura ou mera discordância em relação aos possíveis efeitos da deliberação a ser proferida pelo Tribunal.

---

[20] Peça 59.

[21] Peça 95.

39. Nessa perspectiva, não lhe assiste legitimidade para impugnar nem debater questões atinentes ao mérito das deliberações desta Corte, sobretudo aquelas relacionadas à apreciação dos fatos, à valoração das provas ou às conclusões de mérito adotadas pelo Tribunal. Admitir que terceiro ainda não habilitado pudesse discutir o mérito da controvérsia equivaleria a conferir-lhe prerrogativas processuais próprias das partes regularmente constituídas na relação processual, em desconformidade com o regime previsto no art. 146 do Regimento Interno.

40. Assim, a análise da insurgência deve limitar-se à verificação da existência, ou não, de razão legítima para sua intervenção nos autos, mostrando-se inadmissível o exame das demais alegações recursais voltadas à rediscussão do mérito das decisões proferidas pelo Tribunal.

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 30 de setembro de 2026.

ODAIR CUNHA

Relator

ACÓRDÃO Nº 2631/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 023.370/2025-4.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração (Representação).
3. Embargante/Interessada:
3.1. Embargante: DFTI – Comércio e Serviços de Informática Ltda. (09.650.283/0001-91).
3.2. Interessada: Bricon Consultoria e Tecnologia da Informação Ltda. (02.778.129/0001-50).
4. Órgão: Secretaria de Serviços Compartilhados do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.
5. Relator: Ministro Odair Cunha.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Odair Cunha.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (OAB/DF 6.546) e outros, representando Bricon Consultoria e Tecnologia da Informação Ltda.; Tarley Max da Silva (OAB/DF 19.960) e outros, representando DFTI – Comércio e Serviços de Informática Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração opostos por DFTI – Comércio e Serviços de Informática Ltda. contra o acórdão 1345/2026-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 dos embargos de declaração opostos por DFTI – Comércio e Serviços de Informática Ltda., contra o acórdão 1345/2026-Plenário;

9.2. dar-lhes provimento, com efeitos infringentes, para tornar sem efeito o acórdão 1345/2026-Plenário;

9.3. conhecer e negar provimento ao agravo (peça 59), mantendo a decisão que que indeferiu o pedido de ingresso da recorrente no processo, ante a ausência de demonstração de interesse jurídico apto a justificar sua habilitação como interessada no processo;

9.4. encaminhar cópia desta deliberação (relatório, voto e acórdão) ao embargante e à interessada, informando-lhe que sua íntegra estará disponível para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, em www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2631-38/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha (Relator).
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ODAIR CUNHA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 006.050/2022-0
Natureza: I – Embargos de Declaração (Relatório de Auditoria)
Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
Responsáveis: Amauri Sousa Lima (239.914.026-53); Gilson Menezes de Alencar (075.453.984-91); João Felix de Almeida Moura (112.794.275-15); Ricardo da Costa Martins (509.765.595-87); Vanessa Christine Ramos Green (944.283.445-20)
Interessados: Consórcio BR-235 (27.362.440/0001-45);
Representação legal: Iglesias Fernanda de Azevedo Rabelo (100269/OAB-MG), representando Vanessa Christine Ramos Green, João Felix de Almeida Moura e Ricardo da Costa Martins; Giuseppe Giamundo Neto (234412/OAB-SP), representando Consórcio BR-235; Tatiana Barbosa Farias Machado (11120/O/OAB-MT), representando Amauri Sousa Lima.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. FISCOBRAS/2022. OBRAS DE PAVIMENTAÇÃO DA BR-235/BA. DEFICIÊNCIA NO ANTEPROJETO, QUE RESULTARIA NO DESENCONTRO DE TRAÇADOS NA BR-235, ENTRE OS ESTADOS DA BAHIA, LOTE 2, ETAPA 6 E DO PIAUÍ. ADOÇÃO DE FONTE DE MATERIAL COM DISTÂNCIA DE TRANSPORTE ELEVADA, EM RAZÃO DA AUSÊNCIA DE PESQUISA POR OUTRAS FONTES. INÍCIO DE OBRA POR ETAPAS SEM A APROVAÇÃO DOS PROJETOS BÁSICO E EXECUTIVO. INEXISTÊNCIA DE EXIGÊNCIA DA APRESENTAÇÃO DE PLANILHA DETALHADA DE ORÇAMENTO DO CONTRATO. PAGAMENTOS DE ADMINISTRAÇÃO LOCAL EM DESACORDO COM O RITMO DE EXECUÇÃO DA OBRA E PAGAMENTO DE SERVIÇO CONTRATUAL SEM COBERTURA DE PROJETO BÁSICO E EXECUTIVO ACEITO. DEMORA E FALTA DE PONTOS DE CONTROLE PARA ANÁLISE, REVISÃO E APROVAÇÃO DO PROJETO BÁSICO, COM O COMPROMETIMENTO DO PRAZO DE ENTREGA DA OBRA. RISCOS RELEVANTES DE DANO AO ERÁRIO. OITIVAS. AUDIÊNCIAS. REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. MULTA. DETERMINAÇÕES. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. REJEIÇÃO.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de relatório de auditoria realizada no âmbito do Fiscobras/2022 nas obras de pavimentação da BR-235/BA, entre Remanso/BA e a divisa com o Piauí, executadas mediante os Contratos 113/2017 e 114/2017, correspondentes aos lotes 1 e 2.

2. Nesta etapa processual, são apreciados embargos de declaração opostos pelos Srs. Ricardo da Costa Martins, Vanessa Christine Ramos Green, Amauri Sousa Lima e João Felix de Almeida Moura ao Acórdão 2.324/2026-Plenário. O referido **decisum** foi proferido nos seguintes termos:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

9.8. dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020 de que a indicação de jazidas ou fornecedores relativamente distantes do local da obra, nos anteprojetos para as contratações integradas, sem a adequada avaliação técnica de alternativas mais próximas e economicamente vantajosas ofende o art. 11, incisos I, II e III e parágrafo único, da Lei 14.133/2021, o princípio da eficiência do art. 37 da Constituição Federal, bem como os princípios do planejamento e da economicidade, previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021; e

9.9. notificar os responsáveis e interessados desta decisão."

3. Irresignados com o referido desfecho processual, os Srs. Ricardo da Costa Martins, Vanessa Christine Ramos Green e João Felix de Almeida Moura apresentaram os seguintes argumentos em comum:

a) o acórdão não delimitou suficientemente os atos concretos, as atribuições funcionais e os deveres especificamente imputáveis a cada responsável;

b) não houve demonstração suficientemente individualizada do nexo entre suas respectivas atuações e a irregularidade que fundamentou a sanção;

c) o acórdão não demonstrou por que as condutas, consideradas as circunstâncias e informações disponíveis à época, configurariam culpa grave, e não mera falha técnica ou erro ordinário;

d) a culpabilidade deveria considerar as condições concretas de atuação, inclusive documentos preexistentes, determinações superiores, participação de outros agentes e informações disponíveis à época;

e) questionam a fundamentação e a proporcionalidade das multas, requerendo consideração de participação individual, culpabilidade e circunstâncias atenuantes; e

f) o saneamento das omissões ou premissas equivocadas poderia afastar a responsabilização e a multa ou, subsidiariamente, reduzir as sanções aplicadas.

4. Por seu turno, os Srs. Ricardo da Costa Martins e Vanessa Christine Ramos Green também aduziram as seguintes alegações em relação aos fatos irregulares que lhes foram imputados:

a) a fonte de areia já constava do projeto básico e da documentação técnica preexistente e não teria sido originalmente escolhida por eles;

b) divergem da conclusão de que a norma lhes impunha pessoalmente nova prospecção, inspeções e estudos, apesar do aproveitamento de projeto básico anterior; e

c) em relação ao suposto dano de R$ 800 mil, sustentam haver omissão quanto à natureza desse valor, à existência de dano efetivo, ao respectivo nexo causal e à sua utilização na dosimetria.

5. Individualmente, a Sra. Vanessa Christine Ramos Green também argumentou o seguinte:

a) as pesquisas bibliográficas, os dados do então Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) e a declaração do fiscal davam suporte à solução adotada e deveriam ser considerados na aferição da culpa;

b) seria inadequado o uso de suas observações anteriores como prova de conhecimento da inadequação do Areal J e como elemento para caracterizar erro grosseiro; e

c) haveria omissão quanto às razões pelas quais, em situação também influenciada por orientação institucional, o acórdão reconheceu erro escusável para outros gestores, mas não em seu caso.

6. O Sr. João Felix de Almeida Moura ainda alegou o seguinte:

a) haveria incompatibilidade entre a suposta inspeção de abril de 2015 e o fato de somente ter assumido a chefia do Serviço de Projetos em agosto de 2015, requerendo esclarecimento sobre sua efetiva participação;

b) solicita definição sobre se participou da inspeção, elaborou posteriormente o documento ou apenas o subscreveu, questão central para sua responsabilização; e

c) em relação ao desalinhamento dos traçados da rodovia na divisa BA/PI, alega que a desatualização

do cadastro eletrônico do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e as circunstâncias da transformação do projeto básico em anteprojeto deveriam ser consideradas na aferição do erro grosseiro.

7. Diante do exposto, os Srs. Ricardo da Costa Martins, Vanessa Christine Ramos Green e João Felix de Almeida Moura requerem, em síntese, o conhecimento e o acolhimento dos embargos para sanar as omissões, contradições e obscuridades apontadas, com esclarecimento e individualização de respectivas condutas, atribuições funcionais, nexo causal, caracterização do erro grosseiro e critérios de dosimetria das multas. Pleiteiam, ainda, a atribuição de efeitos infringentes para afastar as responsabilizações e tornar insubsistentes as sanções aplicadas ou, subsidiariamente, a redução das multas à luz da efetiva participação de cada responsável e das circunstâncias concretas do caso.

8. Por fim, o Sr. Amauri Sousa Lima aduziu os seguintes argumentos em sua peça recursal:

a) haveria omissão quanto à tese de que a autoridade superior que decide com base em manifestações técnicas não responde automaticamente pelos vícios nelas existentes, especialmente quando envolvem aspectos técnicos fora de sua atuação direta;

b) o acórdão não examinou precedentes do TCU segundo os quais a delegação impede exigir supervisão irrestrita e a **culpa in vigilando** somente configura erro grosseiro quando a irregularidade era detectável dentro das atribuições e conhecimentos exigíveis da autoridade;

c) não foram devidamente consideradas as dificuldades concretas do cargo, a multiplicidade de processos e atribuições e o fato de sua decisão estar amparada por manifestações produzidas pelas áreas técnicas competentes;

d) Nos termos dos §§ 4º, 6º e 7º do art. 12 do Decreto 9.830/2019, a responsabilidade do decisor que adota opinião técnica não é automática e pressupõe elementos que lhe permitissem perceber o dolo ou erro grosseiro da manifestação técnica;

e) o acórdão não indicou quais elementos concretos permitiriam ao então Superintendente identificar pessoalmente o desencontro dos traçados ou a existência de jazidas de areia mais próximas;

f) haveria omissão quanto à impugnação do histórico de penalidades empregado para elevar as multas-base de R$ 35 mil para R$ 50 mil, afirmando que parte dos processos era antiga, prescrita, ainda estava em tramitação ou não tratava de fatos semelhantes;

g) nenhuma das ocorrências relacionadas no apêndice B da instrução da unidade técnica corresponderia simultaneamente a condenação por fato semelhante, transitada em julgado antes dos atos praticados em 2015, requisito que reputa necessário para caracterizar maus antecedentes;

h) as condenações apontadas como semelhantes ocorreram posteriormente aos fatos de 2015 ou versaram sobre irregularidades materialmente distintas, não podendo justificar a agravante;

i) haveria omissão quanto ao histórico funcional favorável, destacando a Medalha do Mérito Mauá e reconhecimentos recebidos da Diretoria-Geral do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), que deveriam ser ponderados na dosimetria;

j) haveria obscuridade porque o voto fundamentou parte da responsabilização na IS/DG 17/2013, já revogada, embora a instrução reconhecesse que o normativo vigente à época era a IS/DG 9/2014;

k) o acórdão qualificou como preliminar a existência de superfaturamento relativo ao transporte de areia e determinou sua apuração em TCE apartada, mas, simultaneamente, aplicou multa definitiva relacionada ao mesmo suporte fático;

l) haveria risco de **bis in idem**, haja vista que, tendo sido sancionado pela aceitação do anteprojeto quanto à fonte de areia, não poderia voltar a sofrer imputação sancionatória na futura TCE pelo mesmo ato, requerendo esclarecimento expresso a esse respeito; e

m) no achado relativo à aprovação parcelada dos projetos, o acórdão afastou a sanção em razão de norma interna do Dnit, mas não conferiu efeito semelhante às normas que autorizavam o aproveitamento do projeto básico preexistente nos demais achados.

9. Quanto aos pedidos, o Sr. Amauri Sousa Lima pretende, em caráter principal, que o saneamento dos supostos vícios apontados em seus embargos de declaração produza efeitos infringentes, afastando a caracterização do erro grosseiro, sua responsabilização e a multa de R$ 50

mil. Subsidiariamente, pede que a multa seja reduzida para R$ 35 mil, correspondente à soma das multas-base de R$ 20 mil e R$ 15 mil, mediante exclusão da agravante dos antecedentes; sucessivamente, requer nova redução em razão das circunstâncias atenuantes, bem como posicionamento expresso sobre dispositivos constitucionais, LINDB, Decreto 9.830/2019, Lei 8.443/1992, além dos precedentes do TCU invocados e dos princípios da proporcionalidade, individualização da sanção e vedação ao **bis in idem**.

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos, nesta etapa processual, de embargos de declaração opostos pelos Srs. Ricardo da Costa Martins, Vanessa Christine Ramos Green, Amauri Sousa Lima e João Felix de Almeida Moura ao Acórdão 2.324/2026-Plenário, mediante o qual este Tribunal, ao apreciar relatório de auditoria realizada no âmbito do Fiscobras/2022, examinou irregularidades verificadas nas obras de pavimentação da BR-235/BA, entre Remanso/BA e a divisa com o Estado do Piauí.

2. O empreendimento foi contratado pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) mediante os Contratos 113/2017 e 114/2017, correspondentes aos lotes 1 e 2 da rodovia, celebrados sob o regime de contratação integrada. Em valores originais, os ajustes somavam aproximadamente R$ 180 milhões. Quando da fiscalização, os contratos já apresentavam histórico significativo de suspensões, prorrogações e baixo avanço físico, circunstâncias que conferiram especial relevância às deficiências de planejamento identificadas.

3. A fiscalização apontou diversos achados, entre os quais assumem particular importância para os presentes embargos dois núcleos distintos de irregularidades.

4. O primeiro diz respeito à divergência de aproximadamente 14 km entre os traçados da BR-235/BA e da BR-235/PI, que impediria a continuidade física da rodovia na divisa dos dois estados. O anteprojeto que fundamentou o Contrato 114/2017 não incorporou adequadamente a alteração do traçado anteriormente implantado no Piauí, circunstância que somente veio a ser enfrentada quando a execução da etapa 6 se tornou inviável nos moldes originalmente previstos.

5. A gravidade dessa falha transcende a existência de mera inconsistência documental. A execução do empreendimento conforme concebido simplesmente não permitiria a conexão física da rodovia entre Bahia e Piauí. O Dnit, diante da situação observada, interrompeu as obras ao final da etapa 5, bem como suspendeu a etapa seguinte e passou a avaliar a exclusão do segmento ou a adoção de traçado alternativo, inclusive mediante nova contratação de projetos.

6. Nesse contexto, o Sr. João Felix de Almeida Moura foi responsabilizado por sua participação na elaboração e subscrição de documento formalmente denominado Relatório de Visita Técnica, que deveria ter cumprido justamente a função de confrontar os parâmetros do projeto então existente com a situação observada em campo e buscar informações adicionais junto às unidades do Dnit envolvidas.

7. O documento não era uma simples anotação interna. Intitulava-se expressamente “Relatório de Visita Técnica”, fazia referência ao subitem 4.1 da instrução de serviço aplicável, descrevia inspeção realizada nos dias 27 e 28 de abril de 2015 e registrava, entre suas finalidades, o reconhecimento das condições da rodovia para subsidiar a confecção do anteprojeto.

8. O segundo achado relevante consiste na indicação do Areal J como única fonte de areia nos anteprojetos dos lotes 1 e 2, embora a jazida estivesse situada a mais de 80 km e 60 km, respectivamente, dos trechos da obra. Não houve prospecção técnica suficiente de alternativas mais próximas e economicamente mais vantajosas.

9. A questão não estava em proibir o aproveitamento dos projetos básicos anteriormente elaborados pela ATP Engenharia Ltda. O procedimento era admitido pelas normas internas do Dnit. O problema consistiu em transpor para o anteprojeto, sem crítica e atualização suficientes, premissas técnicas que deveriam ter sido novamente submetidas a exame diante de sua evidente repercussão econômica.

10. Os levantamentos posteriormente realizados demonstraram que a distância média considerada no orçamento do anteprojeto era 56% superior à efetivamente praticada durante a execução, com diferença estimada pela supervisora em aproximadamente R$ 804 mil, a preços de março de 2015.
11. Os Srs. Ricardo da Costa Martins e Vanessa Christine Ramos Green foram responsabilizados precisamente por esse segundo achado. Não se lhes imputou a autoria originária da escolha do Areal J no projeto básico, mas a elaboração do anteprojeto mediante incorporação daquela solução sem a análise crítica, a atualização e os estudos complementares exigíveis da equipe técnica do Dnit.
12. O acórdão embargado concluiu, assim, pela aplicação de multas de R$ 20.000,00 ao Sr. João Felix de Almeida Moura e de R$ 15.000,00, individualmente, aos Srs. Ricardo da Costa Martins e Vanessa Christine Ramos Green. A dosimetria considerou a natureza e a gravidade de cada irregularidade, o grau de participação individual, a posição funcional dos agentes, a intensidade do nexo causal e as circunstâncias agravantes ou atenuantes verificadas nos autos.

II

13. Feita essa contextualização, passo ao exame dos embargos, analisando inicialmente as alegações apresentadas em comum pelos Srs. Ricardo da Costa Martins, Vanessa Christine Ramos Green e João Felix de Almeida Moura.
14. Os três responsáveis sustentam, em essência, a existência de omissões quanto à individualização das condutas, ao nexo causal, à configuração do erro grosseiro e à dosimetria das multas. Alegam, ainda, que não teriam sido suficientemente consideradas as circunstâncias institucionais e as informações disponíveis quando praticados os atos.
15. Não identifico, nesses pontos, os vícios apontados, pois a responsabilização promovida no acórdão não foi coletiva nem fundada na mera circunstância de os embargantes integrarem determinada unidade administrativa. Ao contrário, as condutas foram discriminadas desde a fase de audiência e examinadas separadamente.
16. Quanto ao Sr. João Felix de Almeida Moura, a imputação incidiu sobre a elaboração e subscrição de Relatório de Visita Técnica que não alcançou sua finalidade elementar: confrontar os parâmetros do projeto existente com a realidade de campo e obter as informações necessárias à adequada caracterização do empreendimento.
17. No que tange aos Srs. Ricardo da Costa Martins e Vanessa Christine Ramos Green, a conduta consistiu em elaborar o anteprojeto a partir de projeto básico preexistente, mantendo a indicação de uma única fonte de areia excessivamente distante, sem registrar a insuficiência das prospecções existentes nem adotar providências para aprofundar o estudo de alternativas.
18. O nexo causal também foi explicitado. No primeiro caso, a visita técnica constituía mecanismo de controle destinado justamente a impedir que falhas do projeto básico fossem reproduzidas no anteprojeto. A ausência de confronto adequado entre o projeto e a situação real da divisa BA/PI permitiu que o desalinhamento permanecesse despercebido e fosse incorporado à concepção licitada.
19. A instrução da unidade técnica adotada como relatório da decisão embargada sintetizou adequadamente esse nexo ao registrar que a inobservância dos procedimentos de verificação em campo, associada à ausência de busca de informações junto à Superintendência Regional do Dnit no Estado do Piauí (SRE/PI), impediu a identificação tempestiva do erro e contribuiu diretamente para a aprovação de anteprojeto com falha crítica de concepção.
20. Em relação aos outros dois embargantes, a causalidade reside na incorporação ao anteprojeto de premissa econômica insuficientemente investigada. A responsabilização não decorreu, como parecem sugerir os embargantes, do simples fato de não terem descoberto exatamente a jazida posteriormente utilizada pelo consórcio. O fundamento foi a ausência de crítica à deficiência dos estudos anteriores e de investigação técnica adequada de alternativas, providências inerentes à elaboração do novo documento de planejamento.
21. Também não procede a alegação de omissão quanto ao erro grosseiro, haja vista que o voto condutor da decisão embargada deixou assentado que as irregularidades sancionadas não constituíam erros meramente formais ou falhas secundárias, mas grave inobservância de deveres técnicos

elementares. Friso que, na ocasião, registrei, ainda, que não se identificavam circunstâncias práticas que impedissem a adoção de comportamento diverso, pois as providências exigidas eram objetivas: visita técnica efetiva, análise crítica dos projetos preexistentes, prospecção de fontes alternativas e observância das demais cautelas técnicas aplicáveis.

22. A invocação dos arts. 22 e 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) tampouco altera essa conclusão. Esses dispositivos impedem a responsabilização automática pelo simples resultado adverso e exigem que sejam consideradas as dificuldades reais do gestor e o grau de censurabilidade de sua conduta. Foi precisamente esse exame que orientou o julgamento.

23. Tanto é assim que, em outro achado destes mesmos autos, relativo ao início das obras sem aprovação integral dos projetos, este Tribunal reconheceu que a IS/DG/DIREX/DNIT 2/2014 poderia ter induzido os gestores a acreditar na regularidade da aprovação parcelada. Embora mantida a conclusão quanto à ilegalidade objetiva do procedimento, essa circunstância foi considerada suficiente para afastar a sanção.

24. O contraste é relevante. Nos achados ora examinados, não havia orientação institucional que autorizasse a elaboração de visita técnica destituída das verificações essenciais ou que dispensasse a análise crítica das informações utilizadas no anteprojeto. Por essa razão, não existe contradição entre os diferentes tratamentos conferidos pelo acórdão.

25. Também não verifico omissão quanto à dosimetria das sanções aplicadas aos embargantes, pois o voto da decisão recorrida expressamente estabeleceu os critérios utilizados e, em seguida, discriminou a situação individual de cada agente. O desencontro de traçados, por sua gravidade estrutural e repercussão sobre a utilidade do empreendimento, justificou multa-base de R$ 20.000,00 aos agentes que participaram diretamente da visita e do correspondente relatório.

26. Para a outra irregularidade, foi fixada multa de R$ 15.000,00 pela participação no anteprojeto que incorporou a fonte de areia antieconômica.

27. Esclareço que não se exige, para a validade da dosimetria, que a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 corresponda matematicamente a uma parcela do dano nem que se demonstre benefício pessoal do agente. O valor aproximado de R$ 800 mil foi utilizado para evidenciar a relevância econômica da deficiência do planejamento e, em juízo preliminar, como indício de possível dano ao Erário.

28. Não há, portanto, nesses argumentos comuns, omissão, obscuridade ou contradição a sanar. O que se pretende é substituir a avaliação realizada por esta Corte de Contas por nova apreciação da culpabilidade e do mérito das justificativas, finalidade incompatível com a natureza integrativa dos embargos de declaração.

III

29. Passo a tratar dos argumentos apresentados pelos Srs. Ricardo da Costa Martins e Vanessa Christine Ramos Green, que reiteraram que a indicação do Areal J não se originou de suas atuações, mas de projeto básico anteriormente elaborado pela ATP Engenharia Ltda., fiscalizado, aprovado e pago pelo Dnit.

30. A esse respeito, o fato é verdadeiro, mas não foi desconsiderado pelo acórdão recorrido, cujo voto reconheceu expressamente que o anteprojeto aproveitou documentação técnica preexistente e que a empresa projetista permanecia responsável pelas falhas originárias. Não obstante o exposto, o aproveitamento de projeto anterior não eximia os embargantes de revisar criticamente, atualizar e sanear as informações que seriam incorporadas ao anteprojeto.

31. Essa distinção afasta também a alegação de que a natureza referencial do anteprojeto transferiria integralmente ao contratado os riscos da solução técnica. Com efeito, no regime de contratação integrada, compete ao particular desenvolver os projetos básico e executivo e aperfeiçoar soluções. Isso não converte, porém, o anteprojeto em documento destituído de conteúdo técnico confiável. Ele serve de fundamento para a formulação das propostas, para o orçamento referencial e para a própria definição do objeto da licitação. Não seria admissível que a Administração estruturasse

a competição a partir de uma premissa manifestamente onerosa para, depois, atribuir ao contratado a integral responsabilidade por corrigi-la.

32. Essa questão foi enfrentada de forma expressa no voto, que ressaltou que a natureza referencial do anteprojeto não autoriza a adoção de premissas frágeis ou antieconômicas.

33. Tampouco procede a argumentação quanto ao conteúdo da instrução de serviço aplicável. Convém apenas registrar, para maior precisão, que a instrução técnica identificou erro material decorrente da referência à IS/DG 17/2013, uma vez que, à época dos fatos, encontrava-se vigente a IS/DG 9/2014. O mesmo exame demonstrou, contudo, que os dispositivos relevantes possuíam conteúdo idêntico, razão pela qual o equívoco de nomenclatura não produziu prejuízo à defesa nem alterou o fundamento material da responsabilização.

34. Em qualquer caso, o comando normativo exigia que a elaboração do anteprojeto considerasse parâmetros técnicos suficientes e atualizados. O simples aproveitamento integral do projeto básico anterior não afastava tal dever.

35. As pesquisas bibliográficas e os dados do então Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) também foram expressamente apreciados. O acórdão não os reputou irrelevantes; considerou-os insuficientes para substituir inspeções, coleta de amostras e ensaios aptos a confirmar ou afastar tecnicamente a viabilidade das fontes existentes.

36. A descoberta posterior de jazida próxima pelo consórcio executor não foi utilizada como fundamento autônomo e retrospectivo de culpabilidade. Serviu como elemento demonstrativo da incompletude das pesquisas que embasaram o orçamento. O erro grosseiro decorreu da interrupção da investigação técnica em estágio insuficiente, especialmente diante da excepcional distância do único areal adotado como referência.

IV

37. A Sra. Vanessa Christine Ramos Green sustentou, adicionalmente, que o acórdão teria conferido interpretação inadequada a suas manifestações anteriores sobre a necessidade de utilização de jazidas próximas.

38. A questão também havia sido examinada pela unidade técnica. Consta dos autos que a própria responsável, quando da análise dos estudos geológicos e geotécnicos do projeto básico, registrara a importância da disponibilidade de materiais tecnicamente adequados, em quantidade suficiente e situados tão próximos quanto possível do empreendimento. Indicara, inclusive, a necessidade de declaração da Superintendência Regional caso não fossem encontradas ocorrências próximas.

39. Esse registro não foi tratado como prova autônoma de dolo, nem como demonstração de conhecimento inequívoco da futura jazida utilizada pelo contratado. Sua relevância é mais limitada: evidencia que a própria responsável conhecia a importância técnica e econômica do tema e já havia identificado a necessidade de cautela específica quanto à localização das fontes.

40. A embargante também invocou o tratamento conferido ao achado relativo ao início de obras sem aprovação integral dos projetos. Consoante já exposto, não existe a contradição apontada. Naquela situação, havia norma interna que objetivamente induzia os agentes a admitir a aprovação por etapas. No presente caso, não há orientação institucional que pudesse ser razoavelmente interpretada como autorização para dispensar a análise crítica das premissas técnicas do anteprojeto ou encerrar a pesquisa de fontes de materiais sem investigação suficiente.

41. São, portanto, situações subjetivamente distintas. A diferença de resultado sancionatório deriva precisamente da consideração das circunstâncias concretas exigida pelos arts. 22 e 28 da LINDB, e não de sua desconsideração.

42. Por seu turno, o Sr. Ricardo da Costa Martins enfatizou que sua atuação foi pontual, restrita à transformação do projeto básico em anteprojeto, e que se encontrava lotado a aproximadamente 500 km do segmento rodoviário.

43. Essas circunstâncias não foram ignoradas pela decisão embargada. A manifestação defensiva apresentada originariamente já havia delimitado sua participação exatamente nesses termos. Consta do relatório que o Sr. Ricardo da Costa Martins afirmou não ter integrado a equipe responsável pela

fiscalização, aprovação ou pagamento dos projetos básicos e que a indicação original do Areal J provinha da documentação anterior.

44. Ocorre que a distância física de sua lotação tampouco afastava a possibilidade de análise documental, a solicitação de diligências, o registro de ressalvas ou a proposição de estudos complementares. O dever não consistia necessariamente em realizar pessoalmente todas as atividades de campo, mas em não incorporar, sem crítica, premissa técnica relevante e insuficientemente demonstrada.

V

45. Em relação aos argumentos específicos do Sr. João Felix de Almeida Moura, o responsável volta a sustentar que o documento denominado Relatório de Visita Técnica seria mero registro de reunião interna, produzido em 2016, cuja data teria sido lançada equivocadamente como 30/4/2015. Afirma que somente assumiu a função de Chefe do Serviço de Projetos em agosto de 2015, conforme a Portaria 1.009/2015.

46. O acórdão enfrentou expressamente a maior parte dessa argumentação. Considerou que o título, a estrutura formal, as assinaturas, a descrição do percurso e a própria declaração da finalidade do documento demonstravam tratar-se de efetivo Relatório de Visita Técnica destinado a subsidiar o anteprojeto. Rejeitou também a pretendida retificação para 2016, diante da inexistência de documentação contemporânea que a amparasse e do fato de o próprio relatório afirmar que a visita ocorreu em abril de 2015.

47. Também foram expressamente enfrentadas a desatualização do cadastro do Dnit e a alteração anterior do traçado no Piauí. O voto condutor da decisão embargada registrou que o projeto executivo naquele estado havia sido aprovado ainda em 2006 e que, quando da elaboração do anteprojeto baiano, já existiam serviços de terraplenagem executados nas proximidades da divisa. A simples consulta à SRE/PI, aliada à adequada verificação das condições locais, teria revelado a incompatibilidade.

48. Esclareço, portanto, que a responsabilização do Sr. João Felix de Almeida Moura não depende da premissa de que já ocupasse formalmente, em abril de 2015, o cargo de Chefe do Serviço de Projetos.

49. O elemento determinante é que o responsável subscreveu e assumiu como tecnicamente válido o Relatório de Visita Técnica que integrou o processo de elaboração do anteprojeto, documento que expressamente registra a inspeção de abril de 2015 e afirma destinar-se a subsidiar a confecção daquele anteprojeto.

50. Ainda que se admita, em benefício do embargante, que sua assinatura tenha sido aposta após a designação formal para a chefia, isso não rompe o nexo causal. Ao subscrever o relatório, já na condição funcional posteriormente assumida, o embargante conferiu validade técnica a documento que não registrava a incompatibilidade essencial entre os traçados e que seria utilizado na formação do anteprojeto.

51. Em outras palavras, não é necessário afirmar que o aludido responsável pessoalmente percorreu o trecho nos dias 27 e 28 de abril de 2015 para manter sua responsabilidade. É suficiente, para a conduta efetivamente sancionada, que tenha participado da elaboração ou, ao menos, da validação técnica do relatório mediante sua assinatura, incorporando ao procedimento documento que afirmava retratar a realidade de campo, mas que omitira falha elementar e determinante para a concepção da obra.

52. Essa conclusão é consistente com o próprio exame técnico, segundo o qual a responsabilidade se evidencia pela subscrição do relatório conjuntamente com o outro agente.

53. Tampouco se acolhe a tese de que a ordem superior para transformar o projeto básico em anteprojeto excluiria a culpabilidade. A determinação administrativa definia o caminho procedimental a ser seguido, mas não autorizava a equipe técnica a dispensar as cautelas previstas nos normativos ou a validar documento tecnicamente insuficiente.

54. A responsabilidade imputada ao Sr. João Felix de Almeida Moura decorre, assim, de ato técnico próprio, não da mera execução passiva de ordem hierárquica.

VI

55. Por derradeiro, passo ao exame dos embargos de declaração opostos pelo Sr. Amauri Sousa Lima, então Superintendente Regional do Dnit no Estado da Bahia. Em síntese, o embargante aponta omissões quanto aos limites da responsabilidade da autoridade aprovadora, à incidência dos arts. 22 e 28 da LINDB e do art. 12 do Decreto 9.830/2019, aos antecedentes utilizados para agravar a sanção e às circunstâncias atenuantes alegadamente existentes. Suscita, ainda, obscuridade quanto à instrução de serviço efetivamente aplicável aos fatos e contradições relacionadas, de um lado, ao caráter preliminar da apuração do possível dano decorrente do transporte de areia e, de outro, ao tratamento conferido à indução a erro decorrente de normas internas do Dnit.

56. Inicio pela alegada omissão quanto aos limites da responsabilidade da autoridade aprovadora. Segundo o recorrente, os memoriais apresentados antes do julgamento não se limitaram a sustentar que a aprovação do anteprojeto seria ato meramente formal. A tese teria conteúdo mais específico: a responsabilização da autoridade superior que decide amparada em manifestações de órgãos técnicos não poderia decorrer automaticamente da existência de vícios nesses pronunciamentos, devendo-se demonstrar que o decisor dispunha de elementos suficientes para identificar a irregularidade. Para tanto, invoca os arts. 22 e 28 da LINDB, os §§ 4º, 6º e 7º do art. 12 do Decreto 9.830/2019 e precedentes desta Corte acerca dos limites do dever de supervisão.

57. Não identifico, nesse particular, omissão capaz de modificar o julgamento. É certo que o voto não examinou nominalmente cada um dos precedentes indicados nos memoriais nem transcreveu os dispositivos do Decreto 9.830/2019. A fundamentação adotada, entretanto, enfrentou a substância da tese defensiva.

58. Com efeito, o acórdão não atribuiu responsabilidade ao embargante pela simples circunstância de ocupar posição hierarquicamente superior aos técnicos que elaboraram o anteprojeto, tampouco estabeleceu responsabilidade automática pelas manifestações de seus subordinados. A responsabilização decorreu de ato próprio de aprovação, praticado no exercício de competência expressamente atribuída ao Superintendente Regional, associado à natureza e à magnitude das deficiências que chegaram à sua apreciação.

59. O voto condutor da decisão embargada foi expresso ao consignar que a aprovação do anteprojeto não constituía ato meramente formal ou homologatório e que, ao subscrevê-lo, o Superintendente conferiu validade administrativa a planejamento que não assegurava sequer a continuidade física da rodovia. Assinalou-se, ainda, que o desconhecimento do desalinhamento não afastava a responsabilidade, pois decorria justamente da ausência de exigência e de análise crítica dos mecanismos de controle destinados a revelar a inconsistência.

60. Não se exigia do então Superintendente que refizesse pessoalmente levantamentos topográficos, realizasse ensaios geotécnicos ou substituísse a atuação dos engenheiros integrantes de sua equipe. O dever que lhe incumbia era compatível com sua posição decisória: diante da relevância do empreendimento e da necessidade de aprovar o documento que fundamentaria a contratação integrada, cabia-lhe assegurar que os controles técnicos essenciais houvessem sido efetivamente realizados antes de conferir sua aprovação.

61. Essa distinção também responde à invocação do art. 12, § 6º, do Decreto 9.830/2019. A responsabilidade de embargante não resulta da mera extensão a ele de eventual erro contido em opinião técnica de subordinado. Decorre da atuação que lhe era própria na cadeia decisória e da aprovação de anteprojeto sem que estivessem adequadamente cumpridos os procedimentos de controle indispensáveis à caracterização do objeto.

62. Tampouco foram desconsideradas as circunstâncias concretas mencionadas pelo embargante para fins dos arts. 22 e 28 da LINDB. O voto examinou expressamente a alegação de que a Superintendência administrava grande quantidade de contratos e de que a autoridade dependia das análises realizadas pelas áreas especializadas. Essas circunstâncias não foram consideradas suficientes para afastar a culpabilidade, pois a complexidade e o volume das atribuições próprias de cargo de alta

gestão não dispensam o titular de organizar os mecanismos de supervisão necessários ao exercício das competências decisórias que lhe são reservadas.

63. Ademais, a irregularidade relativa ao traçado não dizia respeito a detalhe técnico oculto ou a vício somente perceptível mediante conhecimento especializado extraordinário. O anteprojeto previa o segmento da BR-235 que, se executado tal como concebido, terminaria aproximadamente 14 km distante da continuação da mesma rodovia no estado vizinho. A gravidade e o caráter elementar da deficiência foram expressamente considerados no julgamento para caracterizar a inobservância do dever de cuidado como erro grosseiro.

64. Situação semelhante ocorre quanto à fonte de areia. Não se imputou ao responsável a obrigação de realizar pessoalmente a prospecção de jazidas, mas a aceitação de anteprojeto que adotava como única referência fonte situada a mais de 60 ou 80 km dos trechos, sem investigação técnica suficiente acerca de alternativas mais próximas. A decisão consignou expressamente que sua assinatura permitiu o aproveitamento do projeto anterior sem exigir a atualização necessária e conferiu validade administrativa à deficiência.

65. Não vislumbro, portanto, incompatibilidade entre a responsabilização promovida e o regime estabelecido pelos arts. 22 e 28 da LINDB e pelo art. 12 do Decreto 9.830/2019. O que existe é o inconformismo do embargante com o juízo de culpabilidade realizado por este Tribunal, matéria que não pode ser novamente apreciada no âmbito de embargos de declaração à míngua de omissão, obscuridade ou contradição.

66. Quanto à suposta obscuridade relativa à norma aplicável, a própria instrução de mérito reconheceu que a IS/DG 17/2013 já havia sido formalmente revogada pela IS/DG 9/2014, vigente quando da elaboração e aprovação do anteprojeto. Demonstrou, contudo, mediante quadro comparativo, que os dispositivos relevantes possuíam conteúdo idêntico, concluindo tratar-se de erro material sem repercussão sobre o contraditório ou sobre o mérito da responsabilização.

67. Esclareço, portanto, que o normativo vigente e juridicamente aplicável aos fatos era a IS/DG 9/2014. As referências à IS/DG 17/2013 devem ser compreendidas como remissões ao texto antecedente de conteúdo material correspondente, não constituindo fundamento autônomo de responsabilização com base em norma revogada. A integração não produz alteração no resultado do julgamento quanto ao mérito das irregularidades.

68. Também não identifico a alegada contradição entre a aplicação da multa pela deficiência relacionada à fonte de areia e a determinação de instauração de tomada de contas especial para apurar eventual superfaturamento.

69. São planos de responsabilização distintos. A multa aplicada nestes autos decorreu da grave deficiência do planejamento e da aceitação do anteprojeto, independentemente da posterior comprovação de dano financeiro. Já a tomada de contas especial destina-se a apurar se a premissa antieconômica efetivamente se converteu em superfaturamento, quantificar eventual débito e identificar os responsáveis por sua ocorrência. O próprio voto qualificou como preliminar o juízo acerca do dano de aproximadamente R$ 800 mil e determinou que a questão fosse aprofundada em processo próprio.

70. Consequentemente, tampouco cabe, neste momento, declarar abstratamente que o embargante não poderá ser chamado ao processo apartado. A eventual responsabilização dependerá dos fatos, das condutas e do nexo causal que venham a ser apurados naquela oportunidade, com pleno contraditório. Evidentemente, eventual aplicação de nova sanção deverá observar a vedação ao **bis in idem**, não se admitindo dupla punição pela mesma conduta e sob o mesmo fundamento.

71. Prosseguindo com o exame, não há contradição entre o tratamento dispensado à irregularidade relativa ao início das obras sem aprovação integral do projeto básico e aquele conferido aos achados que resultaram na aplicação das multas. No primeiro caso, a IS/DG/DIREX/DNIT 2/2014 efetivamente autorizava prática incompatível com a legislação superior, criando situação objetiva de confiança institucional capaz de induzir os agentes à compreensão de que a aprovação parcelada dos projetos era

admitida. Foi precisamente por essa razão que, embora reconhecida a irregularidade, se afastou a sanção.

72. Nos demais achados, a circunstância é diversa. As normas internas admitiam o aproveitamento do projeto básico preexistente, mas não dispensavam a Administração de verificar a consistência do anteprojeto resultante, nem autorizavam a reprodução acrítica de suas deficiências. Há diferença entre norma interna que positivamente admite procedimento incompatível com a legislação e norma que permite aproveitar estudos anteriores, mantendo incólume o dever de observar as cautelas técnicas aplicáveis.

73. Não há, portanto, identidade entre as situações subjetivas. A diferença de tratamento decorre justamente das distintas circunstâncias concretas consideradas na aferição da culpabilidade, em consonância com o art. 22 da LINDB.

74. No que tange aos argumentos relacionados aos antecedentes utilizados na dosimetria, não vislumbro também razão para alterar a sanção aplicada. O voto condutor da decisão recorrida estabeleceu multas-base de R$ 20.000,00 para a irregularidade relativa ao desencontro dos traçados e de R$ 15.000,00 para aquela referente à fonte de areia. Para o Sr. Amauri Sousa Lima, essas parcelas foram fixadas, respectivamente, em R$ 30.000,00 e R$ 20.000,00, resultando na sanção total de R$ 50.000,00. A diferenciação considerou sua posição hierárquica, o poder decisório inerente ao cargo de Superintendente Regional e o histórico de irregularidades registrado no apêndice B da instrução.

75. O embargante sustenta que esse histórico não poderia ser utilizado para agravar a sanção. Argumenta, em síntese, que o referido apêndice reuniria situações heterogêneas, entre elas processos antigos ou atingidos pela prescrição, feitos sem condenação definitiva, deliberações posteriores às condutas ora examinadas e ocorrências referentes a objetos distintos. Acrescenta também que a caracterização de maus antecedentes pressuporia condenação definitiva anterior aos fatos em julgamento.

76. Tais alegações permitem esclarecer a fundamentação, mas não conduzem, a meu ver, à redução da multa. Isso porque parte de uma equiparação que não considero necessária entre os conceitos de antecedentes e reincidência. A própria terminologia adotada pelo legislador é significativa. O art. 22, § 2º, da LINDB determina expressamente que, na aplicação de sanções, sejam 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*". A lei, portanto, elege os antecedentes como elemento autônomo da individualização da sanção, sem os qualificar como reincidência.

77. Não me parece adequado conferir às duas expressões conteúdo necessariamente idêntico. A reincidência constitui conceito mais estrito, relacionado à prática de nova infração após condenação anterior e apto, quando previsto pelo regime sancionatório aplicável, a produzir consequências jurídicas próprias. Os antecedentes mencionados pelo art. 22, § 2º, da LINDB possuem sentido mais abrangente: constituem elemento da avaliação da trajetória funcional do agente e do contexto em que se insere sua atuação, a ser ponderado conjuntamente com a gravidade da infração, os danos e as demais circunstâncias pertinentes à dosimetria.

78. Essa interpretação é reforçada pela própria estrutura do art. 22 da LINDB. O dispositivo determina que a atividade sancionatória considere as circunstâncias concretas da atuação administrativa e, em seu § 2º, estabelece um conjunto plural de vetores para a graduação da sanção. Não se trata, portanto, de sistema rígido ou puramente aritmético, em que cada circunstância corresponda a determinado acréscimo ou redução previamente quantificado.

79. Essa compreensão, naturalmente, não autoriza que a mera existência de processos em curso seja tomada como prova da culpabilidade do responsável em outros fatos. Tampouco permite atribuir a deliberações posteriores os efeitos jurídicos próprios da reincidência. O estágio processual, a natureza da ocorrência, sua proximidade material com os fatos em julgamento e a existência ou não de pronunciamento definitivo são circunstâncias que devem repercutir no peso conferido a cada elemento

do histórico, mas não conduzem necessariamente à conclusão de que toda a trajetória funcional e de controle externo do agente deva ser desconsiderada.

80. No caso concreto, os antecedentes relacionados no apêndice B não foram utilizados para demonstrar a materialidade das irregularidades, estabelecer o nexo causal ou caracterizar, por si sós, o erro grosseiro. Esses elementos foram aferidos autonomamente a partir das condutas examinadas nestes autos. O histórico do responsável ingressou apenas em momento posterior, na dosimetria, como um dos elementos integrantes do juízo global acerca da resposta sancionatória.

81. De todo modo, mesmo que se conferisse peso reduzido às ocorrências que não correspondam a condenações definitivas anteriores aos fatos, daí não decorreria a redução automática da multa para R$ 35.000,00 pretendida pelo embargante. Isso porque a diferenciação da sanção do Sr. Amauri Souza Lima em relação aos demais responsáveis não se fundamentou exclusivamente nos antecedentes.

82. O voto da decisão recorrida estabeleceu, como critérios gerais da dosimetria, a natureza e a gravidade de cada irregularidade, o grau de participação individual, a posição funcional dos agentes, a intensidade do nexo causal e a existência de circunstâncias agravantes ou atenuantes. Especificamente, quanto ao Sr. Amauri Souza Lima, destacou-se sua condição de Superintendente Regional, seu poder decisório e a circunstância de que a aprovação por ele subscrita conferiu validade administrativa ao planejamento deficiente e permitiu o prosseguimento da contratação.

83. Há, portanto, fundamento autônomo para que sua sanção seja superior à aplicada aos agentes que participaram da elaboração técnica dos documentos, mas não detinham equivalente poder de decisão. A posição hierárquica não é considerada abstratamente como fator de agravamento: assume relevância porque, no caso concreto, estava associada à competência para aprovar os anteprojetos e, consequentemente, à maior intensidade da contribuição causal do responsável para que o planejamento deficiente produzisse efeitos administrativos.

84. Nesse aspecto, é particularmente relevante que a própria jurisprudência invocada pelo embargante reconheça que a dosimetria das multas no âmbito do TCU tem como balizadores a gravidade dos ilícitos, as circunstâncias fáticas e jurídicas, a materialidade e a culpabilidade do responsável, sem adoção de sistema objetivo de dosimetria ou de rol legal fechado de agravantes e atenuantes.

85. Quanto às circunstâncias favoráveis invocadas pela defesa, registro que a Medalha do Mérito Mauá, os elogios e os demais reconhecimentos funcionais constituem aspectos positivos da trajetória profissional do responsável e podem integrar a avaliação de seus antecedentes. Não possuem, contudo, relação direta com as graves deficiências de planejamento examinadas nestes autos nem intensidade suficiente para neutralizar os demais elementos considerados na dosimetria.

86. Mantenho, por conseguinte, a multa aplicada ao embargante no total de R$ 50.000,00, por considerá-la proporcional à gravidade dos fatos e à culpabilidade individual do Sr. Amauri Sousa Lima, negando o pedido de redução para R$ 35.000,00.

87. Portanto, rejeito os embargos de declaração opostos pelos Srs. João Felix de Almeida Moura, Ricardo da Costa Martins, Amauri Sousa Lima e Vanessa Christine Ramos Green, mantendo inalterada a decisão recorrida.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de setembro de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 2632/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.050/2022-0.

2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração (Relatório de Auditoria).
3. Interessados/Responsáveis/Embargantes:
3.1. Interessados: Consórcio BR-235 (27.362.440/0001-45).
3.2. Responsáveis: Amauri Sousa Lima (239.914.026-53); Gilson Menezes de Alencar (075.453.984-91); João Felix de Almeida Moura (112.794.275-15); Ricardo da Costa Martins (509.765.595-87); Vanessa Christine Ramos Green (944.283.445-20).
3.3. Embargantes: Amauri Sousa Lima (239.914.026-53), Ricardo da Costa Martins (509.765.595-87); Vanessa Christine Ramos Green (944.283.445-20); João Felix de Almeida Moura (112.794.275-15).
4. Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação).
8. Representação legal: Iglesias Fernanda de Azevedo Rabelo (100269/OAB-MG), representando Vanessa Christine Ramos Green, João Felix de Almeida Moura e Ricardo da Costa Martins; Giuseppe Giamundo Neto (234412/OAB-SP), representando Consórcio BR-235; Tatiana Barbosa Farias Machado (11120/O/OAB-MT), representando Amauri Sousa Lima.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos pelos Srs. Ricardo da Costa Martins, Vanessa Christine Ramos Green, Amauri Sousa Lima e João Felix de Almeida Moura ao Acórdão 2.324/2026-Plenário, que apreciou relatório de auditoria de conformidade realizada no âmbito do Fiscobras/2022 com a finalidade de fiscalizar as obras de pavimentação da BR-235/BA, com extensão de 130,3 km, segmento: km 533,3 ao km 663,6, referente ao subtrecho entre a cidade de Remanso/BA e a divisa BA/PI,

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

9.1. conhecer dos embargos de declaração, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32, inciso II, e 34, **caput** e § 1º, da Lei 8.443/1992, para, no mérito, rejeitá-los, mantendo inalterada a decisão recorrida; e

9.2. dar ciência desta deliberação aos embargantes.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2632-38/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário
TC 007.564/2022-8
Natureza: Representação
Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit)
Responsáveis: Ampy Company Produtos para Escritório Ltda. (08.992.442/0001-73); André França Gonçalves (024.683.176-61); Collection Móveis Comércio e Indústria Ltda. (01.913.813/0001-35); Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (09.813.581/0001-55); Linear Móveis Ltda. (00.586.842/0001-77); Luís Fernando Borges Matias (013.741.221-57); Lusivaldo dos Santos Ribeiro (490.619.091-04); Pedro Henrique Mello Pereira (047.320.351-08).
Representação legal: Danillo de Oliveira Gomes (65656/OAB-DF), representando Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda.; Luís Eduardo Lopes Serpa Colavolpe (56535/OAB-BA), representando João de Deus Madureira Neto; Felipe Gabriel dos Santos Oliveira (100969/OAB-PR), Jonathan Malheiros Telles (84049/OAB-PR) e outros, representando Dinauar Douglas de Alencar; Alexandre Mattão da Silva (13074/OAB-DF), representando Collection Móveis Comércio e Indústria Ltda.; Luis Eduardo Lopes Serpa Colavolpe (56535/OAB-BA), representando Linear Móveis Ltda; Vitória Araújo do Nascimento (80898/OAB-DF) e Julia Helena Bastos Rezende Silva (44787/OAB-DF), representando Luis Fernando Borges Matias; Felipe Gabriel dos Santos Oliveira (100969/OAB-PR), Jonathan Malheiros Telles (84049/OAB-PR) e outros, representando Ampy Company Produtos para Escritório Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CERTAME PARA A COMPRA DE MOBILIÁRIO. FRAUDE NA PESQUISA DE PREÇOS. FRAUDE À LICITAÇÃO. AUDIÊNCIA. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Inicialmente, reproduzo a instrução produzida no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), inserta à peça 237:

"***INTRODUÇÃO/HISTÓRICO***

A presente representação visa apurar as irregularidades identificadas no Pregão Eletrônico – Sistema de Registro de Preços (PE SRP) 448/2016, gerenciado pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit).

O TC 007.564/2022-8 faz parte de um universo de processos nomeados como "processos de mobiliário", que buscam analisar possíveis irregularidades em pregões de aquisição de mobiliário vencidos pelas empresas Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (CNPJ 09.813.581/0001-55), indicada pela forma reduzida "Forma Office", e Forma Style Seating Ergonomic Ltda. (CNPJ 26.365.896/0001-04), "Forma Style", que constituem o denominado "Grupo Forma".

O presente processo, por sua vez, se trata de apartado do originador TC 045.261/2020-2, em cumprimento a despacho exarado pelo Min. relator Benjamin Zymler, conforme peça 1, item 11, alínea b.3.

Convém ressaltar que o histórico completo relativo aos citados processos que resultaram na presente representação consta na instrução anterior, acostada à peça 142, razão pela qual não se considera pertinente que sejam repetidas tais informações, visando a objetividade desta peça.

Também ganha importância no caso o Processo Administrativo 020.021/2020-8; nele foi realizado o exame das evidências obtidas por meio dos documentos compartilhados pela Polícia Federal na

apreensão procedida no contexto da Operação Burolano, o que resultou na Produção de Conhecimento acostada à peça 235.

A citada Produção de Conhecimento revelou que as empresas do Grupo Forma, bem como outras empresas parceiras, possuíam uma forma de atuação característica nas licitações de aquisição de mobiliário empreendidas por órgãos públicos, tendo um verdadeiro modus operandi visando burlar esses certames, direcionando os pregões e gerando atas de registro de preços (ARP) com demandas irreais que seriam posteriormente utilizadas como instrumento de venda direta de mobiliário por meio de adesão.

Isso posto, destaca-se que, em exame desenvolvido na instrução anterior (peça 142), foram identificados indícios robustos e contundentes para as seguintes irregularidades:

a) fraude na pesquisa de preços;

b) fraude à licitação devido à conluio; e

c) superfaturamento por lucros ilegítimos.

Salienta-se que irregularidade de superfaturamento será apreciada no contexto do TC 006.914/2025-0, apartado constituído especificamente para este fim, enquanto as demais irregularidades foram objeto das audiências propostas e autorizadas pelo Min. relator em seu despacho (peça 145).

Destarte, será realizada a apreciação das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis instados, separando-se, para tanto, as manifestações das pessoas jurídicas e das pessoas físicas pelos motivos que serão expostos nos tópicos que se seguem.

EXAME TÉCNICO

I.1. Análise da prescrição processual

Antes que se proceda o exame das audiências realizadas, faz-se necessário que seja analisada a ocorrência da prescrição processual nos casos objeto do presente processo.

Nesse contexto, conforme art. 4º, inciso III, da Resolução - TCU 344/2022, o termo inicial para a prescrição deve ser o do recebimento da representação, já que se considera que é nesse momento em que o TCU tem o conhecimento das irregularidades.

Destarte, tendo em conta que tanto o TC 004.737/2017-2 quanto o TC 045.261/2020-2 (originário do presente processo) contemplam em seu objeto de controle o PE SRP 448/2016, deve ser empreendida análise visando verificar se as irregularidades alegadas no primeiro processo se relacionam de forma direta com aquelas apreciadas nesta peça instrutória, qual seja, a de fraude à licitação, pois, caso positivo, o marco inicial deve ser o da data de sua autuação (9/3/2017) e, caso negativo, o da autuação do originador do presente processo (26/11/2020).

Isso posto, verifica-se que, em suma, o representante alegou, no bojo do TC 004.737/2017-2 que o PE SRP 448/2016 apresentava risco de dano ao erário decorrente, principalmente, de adesões a ata resultante do certame, pois, apesar da adjudicação e julgamento ser feita em grupos/lotes, a aquisição poderia ser feita por item, o que possibilitava jogo de planilha, além de redução da competitividade (peça 1 do TC 004.737/2017-2, acostado à peça 236 do presente processo).

Adicionalmente, o representante afirma que tal conduta seria prática vista em outros certames, conforme o seguinte trecho expõe (peça 236, p. 4-5, grifo acrescido):

Objetivo da representação

Nosso questionamento sobre o Edital do DNIT é uma realidade que vemos hoje em inúmeras licitações e em quase todos os seguimentos e em todo território nacional. A verdade que o sistema de carona (adesão) a registro de ***preço é maneira mais fácil de diminuir*** *a concorrência e replicar compras não muito transparentes. Após uma longa pesquisa em licitações com preços acima do normal e usual de mercado ficou claro algumas semelhanças entre elas como por exemplo:*

Todas as licitações sempre são feitas em Lotes

1) Sempre existe dentro do Lote pelo menos um item com ***características muito complexas que garantem exclusividade do Lote inteiro a apenas um fornecedor***

2) São feitos ***lotes com muitos itens*** *para se ter possibilidades quase que infinitas a qualquer necessidade nas caronas*

3) ***Existem alguns itens dentro do Lote que o licitante que esta marcado para ganhar já tem conhecimento***

prévio que não vai ser adquirido pelo órgão *que esta realizando o pregão permitindo que o licitante abaixe nesses itens o valor para um patamar muito baixo e consequentemente permitindo que os demais itens do lote fiquem com valor muito acima do usual.* ***Essa estratégia garante que a empresa seja vencedora com o menor valor do Lote, mas quando o órgão for adquirir ou seja realizada alguma adesão serão utilizados apenas nos itens superfaturados****.*

4) Outras coisas que foi percebido que muitas licitações são usados a desculpa como ***frete para conseguir o sobre preço****, como por exemplo uma licitação feita no acre pode ter um percentual de frete para uma empresa situada em São Paulo de quase 30%, se essa empresa utilizar essa ata ganha no Acre para vender por meio de adesão em São Paulo essa empresa supostamente teria uma margem adicional de 30% para fazer o que quiser (Lobby e etc).*

O que se percebe que ***o sistema de carona de registro de preço se tornou a melhor forma de fraudar compras públicas hoje no Brasil, pois ele tira a transparência e visibilidade dessas compras****. Temos uma estimativa baseada em dados obtidos no portal da transparência federal que hoje o governo já desperdiçou mais de 7 bilhões de reais apenas com as adesões a registros. Por esse motivo estamos solicitando que o TCU nesse caso em comento e todos os outros casos aumente as regras para as caronas de registros de preços começando pela proibição de adesão a ata de registro de preços que sejam realizadas por lotes, pois apesar dos acórdãos mencionados acima já tratarem o assunto nenhum órgão respeita e todas as atas realizadas por Lote estão sendo aderidas itens individuais.*

Diante do exposto fica claro que uma licitação feita por lote não se pode autorizar que seja permitido adesões por item, pois isso além de ferir as decisões do TCU se torna um facilitador de adesões por preços acima do usual de mercado.

Nota-se, portanto, que o representante, já em 2017, suscitou hipótese de ocorrência de fraude, ressaltando que as ARP eram utilizadas como facilitador para vendas diretas por preços acima do mercado mediante adesão; além disso, os trechos grifados apresentam relação direta com o modus operandi detectado, já que, conforme exposto na Produção de Conhecimento acostada à peça 235 (exame também trazido aos autos na peça 55), o Grupo Forma tinha conduta habitual de fraudar certames licitatórios no intuito de gerar ARP com a finalidade precípua de venda de seus itens aos órgãos mediante adesão, fraudando, assim, o devido processo licitatório.

Além disso, conforme trecho que se segue, a instrução elaborada no contexto do TC 045.261/2020-2 reconhece que as irregularidades tratadas no bojo do citado processo possuem relação com aquelas tratadas no relatório (peça 17, p. 144-145):

719. Sobre o pregão em tela, movido por representação impetrada por cidadão, na qual questionou, em síntese, a adoção da possibilidade de adjudicação por lote e aquisição por itens frente à jurisprudência consolidada do TCU (e.g. Acórdãos 2.977/2012, 2.695/2013 e 3.081/2016, todos do Plenário), a unidade técnica Selog desta Corte de Contas instaurou o TC 004.737/2017-2.

720. Adicionalmente, o representante alertou para a complexidade das especificações dos itens e a extensão dos lotes, segundo o qual direcionariam o certame, possibilitariam grande número de adesões e a realização de jogo de planilha.

(...)

722. Na análise realizada pela unidade técnica, a Selog pontuou que havia risco de potencial prejuízo à Administração decorrente (TC 004.737/2017-2, peça 12):

a) da grande discrepância entre os preços ofertados pelas empresas desclassificadas e o da Forma Office, que chegou a percentuais 40,35% e 18,93% nos grupos 1 e 2, respectivamente

b) do custo de logística para entrega dos bens em todas as regiões do país para atender aos participantes, que seria rateado de modo homogêneo e oneraria desproporcionalmente as aquisições de alguns;

c) do excesso de formalismo do pregoeiro, que não diligenciou as licitantes quanto ao preenchimento de suas propostas;

d) da permissão de adesão a 100% dos itens registrados isoladamente;

e) da possível afronta ao art. 15, IV, da Lei 8.666/1993, que prescreve a subdivisão das aquisições em tantas parcelas quantas economicamente viáveis para aproveitar as peculiaridades de mercado visando à vantagem econômica para a Administração.

723. Assim, considerando configurados os pressupostos para a adoção de medida cautelar, a Selog encaminhou proposta ao Ministro Relator, que ao exará-la em 30/3/2017 (TC 004.737/2017-2, peça 16), determinou ao órgão gerenciador que se abstivesse de adquirir bens por meio da ata então assinada com base no pregão

448/2016 e dos contratos delas decorrentes, bem como de autorizar adesões de órgãos não participantes, até apreciação do mérito do processo.

724. No Acórdão 1893/2017-TCU-Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas, a Corte decidiu revogar a medida cautelar adotada (item 9.2) e condicionou a aquisição individual de itens aos que a contratada tivesse ofertado os menores preços do certame (item 9.3.2). Adicionalmente, condicionou a aquisição de 13 dos itens à repactuação de preços (item 9.3.1)

(...)

725. Aqui, abre-se um parêntese para registrar que a análise comparativa de preços feita à época, tendo em vista a necessidade de celeridade processual, não compreendeu a mesma profundidade do trabalho ora realizado.

Diante do exposto, pode-se afirmar que os elementos tratados no TC 004.737/2017-2 já apontavam para ocorrência de fraude no PE SRP 448/2016, possuindo vínculo direto com as análises empreendidas no TC 045.261/2020-2 e, por conseguinte, com as irregularidades tratadas no presente processo.

Portanto, julga-se que o marco inicial da prescrição do presente processo deve ser a data de autuação do TC 004.737/2017-2, ou seja, 9/3/2017; a autuação do TC 045.261/2020-2, por sua vez, constitui hipótese de interrupção de prescrição prevista no art. 5º, inciso II, da Resolução - TCU 344/2022, por se tratar de ato inequívoco de apuração de fato, estabelecendo novo início do prazo prescricional para 26/11/2020, que encontraria termo em 26/11/2025.

Nesse contexto, as audiências, realizadas em maio de 2025, ocorreram dentro do prazo prescricional e constituem nova causa interruptiva de prescrição, conforme art. 5º, inciso I, da citada resolução, definindo novo termo para maio de 2030.

Quanto à prescrição intercorrente, salienta-se que, conforme art. 8º da resolução, qualquer ato que evidencie regular andamento do processo constitui causa interruptiva e, nesse cenário, a autuação do presente processo (26/4/2022) e a data da primeira instrução deste processo (5/2/2025) são fatos inequívocos de comprovação de regular andamento, sendo, por conseguinte, causa interruptiva da prescrição intercorrente.

Verifica-se que todos os eventos ocorreram antes de completo o prazo de três anos da prescrição intercorrente, o que leva à conclusão pela não ocorrência deste tipo prescricional.

Apesar disso, faz-se necessário pontuar que a jurisprudência desta Corte de Contas estabelece que não caracteriza marco interruptivo da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU ato de investigação dos fatos que não contém medidas inequívocas de apuração de condutas individualmente descritas e imputadas ao responsável (Acórdãos 5215/2023-TCU-2ª Câmara e 763/2024-TCU-2ª Câmara, ambos de relatoria do Ministro Substituto Marcos Bemquerer).

O entendimento constante no Acórdão 1705/2025-TCU-2ª Câmara, rel. Min. Augusto Nardes, é semelhante ao trazido, pois define que os atos inequívocos de apuração dos fatos (art. 5º, inciso II, da Resolução - TCU 344/2022) somente interrompem a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU em relação aos responsáveis já identificados no procedimento apuratório.

Nesse cenário, em análise ao presente processo e aos TCs 004.737/2017-2, 045.260/2020-6 e 045.261/2020-2, não foram detectadas medidas de apuração de condutas e nem a identificação das pessoas físicas ouvidas em audiência.

Desta sorte, entende-se que o marco interruptivo da prescrição relativo à autuação do processo originário não alcança as pessoas físicas ouvidas em audiência no presente processo, razão pela qual o marco inicial da prescrição seguiu estabelecido em 9/3/2017, encontrando termo em 9/3/2022.

Logo, tendo em vista que as audiências foram realizadas em maio de 2025, chega-se à conclusão pelo ***reconhecimento da prescrição em relação às pessoas físicas ouvidas em audiência****.*

Já quanto às pessoas jurídicas, é pertinente mencionar que não se aplica tal entendimento, haja vista que, diferente das pessoas físicas, a conduta das empresas não se resume a um pregão em específico, sobretudo quando se considera que diversas empresas tiveram a mesma conduta em diferentes pregões e, por conseguinte, foram chamadas em audiência em diferentes processos.

Nesse contexto, para as pessoas jurídicas, o termo inicial da prescrição deve ser 26/11/2020, pois é a

data de autuação dos TCs 045.260/2020-6 e 045.261/2020-2, processos que se destinaram a apurar as eventuais fraudes nos certames vencidos pelo Grupo Forma, o que inclui a fraude na pesquisa de preços, irregularidade que não se insere no objeto do TC 004.737/2017-2.

Sobre o tema, verifica-se que a peça 130 do TC 045.261/2020-2 (peça 55) traz as primeiras menções à participação nas empresas na fraude na pesquisa de preços, citando algumas das empresas parceiras do Grupo Forma cotadas em outros pregões, o que evidencia a clara diferença entre o escopo do citado processo e do TC 004.737/2017-2, que não fez qualquer menção à conduta das empresas cotadas.

Consequentemente, como as análises relativas à conduta das empresas no que diz respeito à irregularidade da fraude na pesquisa de preços foram iniciadas apenas no âmbito do TC 045.261/2020-2, não seria adequado considerar, para as pessoas jurídicas, o TC 004.737/2017-2 como marco inicial da prescrição.

Julga-se, portanto, que, no caso concreto, ***não ocorreu o evento da prescrição para as pessoas jurídicas ouvidas em audiência****.*

Não obstante, convém mencionar ainda que a Forma Office foi ouvida em oitiva no contexto de ambos os processos anteriores ao presente feito, fato este que, conforme jurisprudência trazida, tornam os marcos interruptivos de prescrição plenamente aplicáveis à citada empresa, não restando dúvidas, portanto, sobre a ausência de ocorrência de prescrição relativa ao responsável.

I.2. Exame das audiências realizadas – pessoas jurídicas

Conforme já trazido em seção pretérita, o presente processo se insere num universo maior denominado como "processos de mobiliário", que se referem a processos de representação que visam aprofundar análises de licitações vencidas pelo Grupo Forma, dada a detecção de indícios robustos e similares que sugeriam direcionamento/fraude desses certames.

Nesse contexto, convém ressaltar que, após o aprofundamento dos exames, verificou-se que as condutas das pessoas jurídicas nos "processos de mobiliário" compartilham da mesma lógica delitiva nos diversos casos apreciados, ultrapassando a especificidade de cada pregão, sobretudo quando se tem em conta que diversas empresas aparecem em mais de um processo por terem praticado atos similares em diferentes certames, conforme tabela a seguir:

Tabela. 1. Empresas cotadas nos pregões apreciados nos "processos de mobiliário"

	11/2018 - Coter	*Magalhães e Azevedo*		*Collection*		*Vertikal*
	1/2019 – 11ªRM	*Wcene*		*Stillos*		*SHV*
	26/2019 – 11 Bda Inf Mec	*Wcene*		*Tekflex*		*Forma Office*
	7/2014 – BGP	*Studio e Office*		*Tekflex*		*Comercial Elos*
	7/2015 – B Adm QGEx	*Claumat*		*Tri signal*	*Cartoon*	*Gade*
	3/2016 – B Adm QGEx	*Linear*	*Ampliar*	*Tekflex*		*Forma Office*
	1/2018 – B Adm QGEx	*Wcene*	*Scritori*	*Collection*	*Lovath*	*Vertikal*
	448/2016 - DNIT	*Linear*		*Collection*		*Ampliar*
	59/2016 – GAP/BR	*Linear*		*Collection*		*Lovath*
	26/2018 – GAP/BR	*Wcene*		*Collection*		*Lovath*

Como resultado deste fato, as manifestações apresentadas pelas empresas em um processo impactam na análise a ser empreendida nos demais, haja vista que, conforme dito, as condutas compartilham a mesma lógica delitiva.

Rememora-se que foi verificado na Produção de Conhecimento que o Grupo Forma indicava empresas parceiras para compor a pesquisa de preços dos órgãos públicos mediante contato direto com servidores (peça 235, p. 37-41); ademais, os documentos encontrados revelaram que o Grupo Forma não apenas indicava empresas parceiras, mas também elaborava as propostas dessas empresas (peça 235, p. 41-52).

Assim sendo, com exceção de eventuais situações em que as particularidades do caso concreto indiquem diferença significativa da conduta habitual verificada na produção de conhecimento acostada à peça 235, as conclusões obtidas em um processo devem ser semelhantes àquelas obtidas

em outro, pois, caso contrário, haveria manifesta contradição nas decisões exaradas por esta Corte de Contas, perdendo-se, assim, a uniformidade de entendimentos relativos ao caso.

Isso posto, passa-se à análise das respostas às audiências apresentadas pelas empresas ouvidas:

Responsável: Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (CNPJ 09.813.581/0001- 55)

Documentos apresentados pelo responsável:

A resposta à audiência apresentada pela empresa no presente processo está acostada à peça 234.

Nos demais "processos de mobiliário", as manifestações das empresas do denominado Grupo Forma encontram-se nas respectivas peças:

a) TC 037.419/2021-6: peça 441;
b) TC 037.420/2021-6: peças 647-711;
c) TC 037.421/2021-2: peça 220;
d) TC 007.565/2022-4: peças 190-191;
e) TC 007.563/2022-1: peças 449 e 469; e
f) TC 021.068/2022-4: peça 382.

Razões de justificativa do responsável:

A defesa sustenta que a matéria já teria sido apreciada anteriormente pelo TCU no TC 004.737/2017-2 e posteriormente absorvida pela representação TC 045.261/2020-2, de escopo mais amplo, que, por sua vez, foi arquivada após o cumprimento das determinações expedidas.

A partir disso, invoca os princípios da coisa julgada administrativa, da segurança jurídica, da proteção da confiança legítima e da vedação ao bis in idem para sustentar que não seria admissível rediscutir as mesmas questões sem fato novo relevante, razão pela qual defende a impossibilidade da utilização do TC 007.564/2022-8 como sucedâneo de processo arquivado, alegando que "não se pode admitir o fracionamento artificial da mesma causa de pedir".

A empresa sustenta que o presente processo não individualiza conduta concreta praticada pela Forma Office que possa ser enquadrada como irregularidade autônoma, limitando-se a análises genéricas, presunções sistêmicas e inferências estatísticas, destacando que a responsabilização de particulares exige demonstração de conduta, nexo causal e elemento subjetivo, não sendo possível imputar sanção com base apenas em presunções ou análises dissociadas de fatos concretos; nesse sentido, afirma ainda que não há prova de dolo, fraude, ajuste, conluio ou má-fé, mesmo que se admitissem eventuais falhas procedimentais.

Finaliza sua manifestação no presente processo ressaltando que participou de certames públicos, forneceu os produtos conforme as especificações e teve contratos executados e pagos regularmente pela Administração.

Já nos demais processos em que as empresas do Grupo Forma foram ouvidas, em suma, foi defendida a tese de que a eventual aplicação de sanção estaria baseada num apanhado genérico, não havendo elemento que indicasse dolo, fraude, ajuste ou conluio e de que não seria possível punir a empresa por atos praticados pela Administração.

Análise:

Inicialmente, convém destacar que as irregularidades atribuídas ao Grupo Forma no presente processo estão suportadas por amplo, vasto e robusto conjunto probatório, conforme detalhadamente exposto em instrução pretérita (peça 142).

Nesse contexto, faz-se mister salientar que é jurisprudência pacífica desta Corte de Contas que a existência de indícios vários, fortes e convergentes, sem que o responsável apresente contraindícios de sua participação nas irregularidades, é suficiente para caracterizar fraude e ensejar a punição dos envolvidos (Acórdãos 605/2024-TCU-Plenário, rel. Min. Augusto Nardes, 8250/2021-TCU-2ª Câmara, rel. Min. Bruno Dantas, 80/2020-TCU-Plenário, rel. Min. Ana Arraes, 1732/2015-TCU-Plenário, rel. Min. Marcos Bemquerer, dentre outros).

Isso posto, em atenção à manifestação apresentada pela sociedade empresária no presente processo, verifica-se que a tese se concentra, principalmente, no fato de que o PE SRP 448/2016 foi objeto de controle de outros dois processos que tramitaram nesta Corte de Contas e, diante do arquivamento de

ambos, seria inadequado reexaminar matéria já apreciada pelo Tribunal sem a superveniência de fato novo, suportando tal tese em decisões exaradas pelo TCU.

Diante destas alegações, faz-se necessário apresentar um histórico completo, resumido, das apreciações relativas ao PE SRP 448/2016:

a) em 9/3/2017 foi autuado o TC 004.737/2017-2, representação na qual foram alegadas irregularidades relativas ao certame em destaque, resultando em determinações no sentido de renegociação de preços registrados na ata, abstenção de autorização para aquisição separada de itens de objeto adjudicado por preço global de lote/grupo e ciência diante de falhas detectadas na pesquisa de preços;

b) em 2/8/2019 foi recebida denúncia, apreciada no TC 022.372/2019-9, relativa a irregularidades no PE SRP 11/2018 - Coter e no PE SRP 1/2019 - 11ªRM, ambos vencidos pelo Grupo Forma;

c) a autuação de diferentes processos de representação/denúncia relativos a pregões vencidos pelo Grupo Forma levou à Unidade Técnica autuar os TCs 045.260/2020-6 e 045.261/2020-2, ambos visando ampliar as análises relativas às licitações mencionadas;

d) ainda em 2020, foi iniciada, pela Polícia Federal, a Operação Burolano, que visava investigar fraudes em pregões eletrônicos para aquisição de mobiliário;

e) como continuidade das análises, visando conferir maior organização processual, foi autuado o presente processo, que tem por objeto realizar exame específico do PE SRP 448/2016, dadas as informações obtidas por meio das análises já empreendidas por esta Unidade Técnica.

Nota-se, portanto, que em nenhum momento houve encerramento das análises relativas ao PE SRP 448/2016, de sorte que, os aprofundamentos na questão posteriores ao encerramento do TC 004.737/2017-2 estão incontestavelmente atrelados à existência de fatos novos anteriormente desconhecidos por esta Corte de Contas.

Assim sendo, conforme demonstrado, a continuidade e o aprofundamento do exame relativo às questões objeto do TC 004.737/2017-2 decorrem de elementos novos, em especial no que diz respeito ao recebimento de novas denúncias relativas a pregões vencidos pelo Grupo Forma e das evidências obtidas por meio da Operação Burolano, além das conclusões advindas das análises realizadas no bojo dos TCs 045.260/2020-6 e 045.261/2020-2, razão pela qual se opina pela improcedência da tese arguida.

No que diz respeito aos comentários relativos à regular execução contratual, salienta-se que tal fato não é capaz de afastar a irregularidade em apreço, pois as condutas ilegais que foram objeto da audiência dizem respeito a eventos ocorridos em momento anterior ao da execução contratual.

Sobre a eventual insuficiência de elementos para comprovar a irregularidade da conduta da empresa, reforça-se que as irregularidades atribuídas à Forma Office estão suportadas por amplo conjunto probatório.

Ressalta-se, nesse momento, que esta tese também foi apresentada e rejeitada quando da apreciação das razões de justificativas apresentadas pelo Grupo Forma em outros dos "processos de mobiliário".

Por fim, salienta-se que, em suma, as alegações apresentadas nos demais "processos de mobiliário" e que são aplicáveis ao caso concreto se referem à ausência de conjunto probatório suficiente para a imputação de fraude e à impossibilidade de aplicação de sanção à empresa por atos da Administração, fatos que foram objeto de apreciação no exame empreendido, ocasião em que se chegou à conclusão pela improcedência de tais alegações.

Assim sendo, pode-se afirmar que o responsável não apresentou qualquer contraindício capaz de afastar sua responsabilização, razão pela qual se opina pela ***rejeição das razões de justificativa apresentadas****, com consequente aplicação da* ***sanção de declaração de inidoneidade****, prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992 c/c art. 271 do Regimento Interno/TCU.*

Responsável: Ampliar Ambientes Corporativos (CNPJ: 08.992.442/0001-73), atual "Ampy Company Produtos para Escritório Ltda"

Documentos apresentados pelo responsável:

A empresa se manifestou, no presente processo, por meio dos documentos acostados às peças 206-209; já no bojo do TC 007.563/2022-1, a Ampliar/Ampy apresentou resposta à audiência conforme peças 443-448 do citado processo.

Razões de justificativa do responsável:

Preliminarmente, a empresa alega nulidade por cerceamento de defesa, afirmando que não participou da fase instrutória inicial e foi chamada apenas após a formação da convicção técnica, o que teria comprometido o contraditório substancial e a ampla defesa.

Também suscita ilegitimidade passiva sob o argumento de que não possui vínculo, participação, ciência ou anuência em relação aos fatos apurados, sendo indevida sua inclusão no polo passivo com base em documento cuja autenticidade é frontalmente impugnada, consistente na suposta proposta comercial datada de 17/8/2016, que teria sido utilizada para compor artificialmente o orçamento estimativo do certame em benefício da Forma Office.

Nesse contexto, afirma que a proposta atribuída à empresa jamais foi elaborada, assinada ou autorizada por seus representantes, sustentando que a assinatura atribuída a Dinauar Douglas de Alencar seria grosseiramente falsificada, razão pela qual requer a realização de perícia grafotécnica.

A manifestação destaca que, à época da suposta proposta, a empresa encontrava-se formal e materialmente inativa, sem empregados, sem estrutura operacional, sem movimentação comercial relevante e sem condições jurídicas ou materiais de participar de pesquisa de preços ou de qualquer procedimento licitatório.

Nesse mesmo contexto, a defesa afirma que Dinauar Douglas de Alencar também não atuava pela empresa no período, pois estava fora do mercado de trabalho entre o desligamento de vínculo anterior e sua posterior contratação pela Forma Office, ocorrida apenas em outubro de 2016.

Quanto ao posterior vínculo de Dinauar com a Forma Office, a defesa sustenta que se tratou de relação empregatícia subordinada, na função de vendedor ou consultor de vendas, sem qualquer participação societária, gerencial, administrativa ou decisória na empresa vencedora do certame.

Assim sendo, a Ampliar/Ampy alega que não participou da suposta simulação de competitividade, mas que teria sido vítima de uso indevido de seus dados cadastrais e de falsificação de assinatura, em expediente semelhante aos padrões de fraude investigados na Operação Burolano.

A defesa também invoca os princípios da presunção de inocência, do in dubio pro reo, da verdade material e da vedação à responsabilidade objetiva, afirmando que sanções administrativas não podem ser aplicadas com base em presunções, documentos isolados ou ilações desprovidas de prova robusta.

Nesse sentido, sustenta que caberia à Administração comprovar autoria, materialidade, dolo, nexo causal e dano, não sendo admissível transferir à empresa o ônus de provar fato negativo, especialmente diante da ausência de elementos externos que confirmem a validade da proposta questionada.

Por fim, ressalta-se que a manifestação apresentada no âmbito do TC 007.563/2022-1 traz argumentos semelhantes aos apresentados no presente processo, não havendo informações adicionais aplicáveis a análise a ser empreendida no presente caso.

Análise:

Inicialmente, convém destacar que a empresa foi chamada em audiência devido à conduta de fraude na pesquisa de preços do PE SRP 448/2016, por ter apresentado proposta acompanhada de indícios vários, fortes e convergentes de combinação com aquelas apresentadas pelas outras empresas consultadas.

Isso posto, nota-se que, em sua manifestação, a empresa buscou afastar qualquer responsabilização com base na tese de que teria sido vítima de fraude, pois não teria apresentado a citada proposta; como forma de comprovar tal alegação, a empresa juntou aos autos os seguintes elementos probatórios:

a) histórico de vínculos empregatícios de Dinauar Douglas de Alencar (peça 209), com o fito de comprovar que, na época dos fatos, o Sr. Dinauar estava fora do mercado de trabalho, não possuindo, assim, qualquer vínculo ativo com a empresa nem com qualquer outro ente;

b) relação de empregados da empresa Ampliar/Ampy (peça 207), no intuito de demonstrar a inatividade da empresa na época dos fatos; e

c) diferenças visuais entre a assinatura que consta no documento da proposta comercial e a que consta no documento do Sr. Dinauar (peça 206, p. 12).

A Ampliar ainda solicitou repetidas vezes em sua manifestação que fosse realizada perícia grafotécnica para comprovação da falsidade da assinatura; adicionalmente, sustentou que o ônus da prova no caso concreto caberia ao Tribunal de Contas da União, não sendo possível transferir para a empresa a responsabilidade de provar fato negativo.

Sobre essa última alegação, faz-se necessário destacar que esta Unidade Técnica se valeu de provas válidas no desenvolvimento do exame que levou à conclusão pela atribuição de irregularidade à empresa em destaque; nesse cenário, destaca-se que, dentre outros elementos analisados, a proposta apresentada em nome da empresa Ampliar no bojo do processo licitatório relativo ao PE SRP 448/2016 goza de plena presunção de legitimidade, não havendo nos autos do processo, no momento da elaboração da instrução pretérita, qualquer elemento que pudesse vir a gerar dúvidas sobre a autenticidade do citado documento.

Tais fatos levam à conclusão de que, no caso concreto, a tese de defesa apresentada pela empresa constitui alegação genérica de fraude documental sem indicação de autor, já que pressupõe conduta ilícita de terceiro indeterminado, exigindo, portanto, suporte probatório mínimo, o que transfere (neste caso específico em que se busca infirmar a presunção de legitimidade da proposta que consta no processo licitatório) o ônus da prova para a Ampliar/Ampy.

Nesse contexto, em relação às evidências trazidas pela empresa, convém destacar que a ausência de empregados no período da apresentação da proposta já era fato conhecido por esta Unidade Técnica, tendo sido, inclusive, utilizado como fundamento para corroborar a tese de fraude, afinal, uma empresa que não possuía capacidade operacional foi consultada e apresentou cotação para pesquisa de preços realizada pelo Dnit (peça 142, p. 13, itens 77-79, e peça 17).

O histórico de vínculos empregatícios do Sr. Dinauar, por sua vez, também é incapaz de comprovar que o citado agente não atuava e nem realizava qualquer ato como sócio da empresa Ampliar; ademais, convém salientar que o citado documento reforça, e não afasta, o quadro indiciário, já que o extrato de vínculos indica relação laboral entre o Sr. Dinauar e a empresa Collection, também cotada no bojo do certame em análise (peça 209, p. 4); ressalta-se ainda que não foi trazido aos autos qualquer elemento evidenciando que a empresa estava formalmente inativa ou que o Sr. Dinauar não constava em seu quadro societário na época dos fatos.

Em outras palavras, os fatos mencionados não são impeditivos para que o Sr. Dinauar tenha elaborado a mencionada proposta, em nome da empresa que era sócio, ainda que a referida empresa não possuísse qualquer capacidade de honrar com os preços ofertados, afinal, o único propósito do referido documento seria justamente o de fraudar a pesquisa de preços.

Por fim, quanto à autenticidade da assinatura da referida proposta, salienta-se que o mero comparativo visual entre assinaturas desacompanhado de laudos técnicos, perícias grafotécnicas, declarações da pessoa física fraudada e/ou boletins de ocorrência, ou ainda outros elementos externos, acaba por ser insuficiente para que seja levantada dúvida razoável sobre a autoria do documento, sobretudo considerando que as divergências verificadas nas assinaturas apresentadas poderiam ser justificadas por diversos fatores naturais relativos a assinaturas feitas à mão, o que ratifica a insuficiência das evidências trazidas para se desconstituir a presunção de legitimidade que goza o documento atacado.

Outrossim, merece destaque o fato de que, conforme documento apresentado pelo Sr. Luis Fernando (peça 198), a solicitação de cotação foi oficialmente encaminhada para e-mail oficial da empresa (ampliarambientes@ampliarmoveis.com.br), reforçando a conclusão pela ausência de elementos capazes de afetar a opinião pela autenticidade/legitimidade do documento.

Deve-se repisar no fato de que o documento questionado goza de presunção de legitimidade, pois se trata de proposta formal inserida no contexto de processo licitatório, sobretudo considerando que foi

validada por agente da Administração e, devido a isso, a alegação de fraude documental apresentada pela empresa depende de suporte probatório mínimo, o que não se verificou no caso concreto, pois, conforme tratado na análise empreendida, os argumentos e evidências trazidas não são suficientes para gerar qualquer dúvida razoável relativa à autenticidade do documento.

Não obstante, quanto à tese de nulidade por cerceamento de defesa, convém salientar que, ao contrário do argumentado pela empresa, não houve qualquer prejuízo ou impedimento ao contraditório ou ampla defesa, já que o procedimento seguiu regularmente o rito processual previsto no Regimento Interno desta Corte de Contas.

Observa-se que tal tese se baseia em alegações genéricas que não condizem com a realidade, afinal, a presente instrução visa, justamente, apreciar as razões de justificativa apresentadas pelo responsável para formar convicção sobre eventual responsabilização da citada empresa, não havendo qualquer vício ou cerceamento à defesa sendo, portanto, incabível tal argumentação.

Apreciadas as manifestações apresentadas pela empresa, conclui-se que os elementos trazidos aos autos são incapazes de destituir os elementos trabalhados em instrução pretérita, pois: a irregularidade atribuída à empresa está suportada por amplo conjunto probatório; não há elementos probatórios suficientes para provar ou, ao menos, levantar dúvida razoável sobre a autenticidade do documento que aponte para a ocorrência da fraude documental alegada; e não houve qualquer prejuízo ou cerceamento à defesa, haja vista que o procedimento seguiu o rito processual previsto no Regimento Interno deste TCU.

Portanto, pode-se afirmar que o responsável não apresentou qualquer contraindício capaz de afastar sua responsabilização, razão pela qual se opina pela ***rejeição das razões de justificativa apresentadas****, com consequente aplicação da* ***sanção de declaração de inidoneidade****, prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992 c/c art. 271 do Regimento Interno/TCU.*

Responsável: Collection Móveis Comércio e Indústria Ltda. (CNPJ 01.913.813/0001-35)

Documentos apresentados pelo responsável:

A empresa Collection se pronunciou no presente processo por meio do documento acostado à peça 190. Quanto aos demais processos em que foi chamada em audiência, a citada empresa apresentou sua manifestação nas peças 348 e 447 dos TCs 021.068/2022-4 e 037.419/2021-6, respectivamente.

Razões de justificativa do responsável:

No âmbito do TC 037.419/2021-6, o responsável se limita a afirmar que não teria qualquer relação com os fatos em apuração, já que sua conduta no certame em apreço se limitou à apresentação de cotação quando instado pelo órgão.

Complementa sua resposta na manifestação apresentada no presente processo, situação na qual defende que a conduta irregular de Ricardo de Sá Andrade não seria do conhecimento da empresa e, consequentemente, não teria a capacidade de implicar em sanções, conforme a seguinte transcrição:

Quanto a menção ao vendedor Ricardo de Sá Andrade, afirma neste ato que não tinha até então qualquer conhecimento da sua atuação nos factos, se surpreendendo, inclusive, com os valores indicados que eventualmente o mesmo tenha recebido.

Assevera que, eventual conduta do vendedor Ricardo de Sá Andrade à revelia do Peticionante não tem o condão de arrastá-la para eventuais irregularidades que possam ter ocorrido, a teor das apurações realizadas nesta Tomada de Contas.

Registra que, em tal contexto, o próprio Sr. Ricardo de Sá Dantas pode prestar esclarecimentos sobre o ocorrido e desta forma esclarecer quaisquer dúvidas que pesem sobre a conduta da Peticionante nos factos narrados, que se limitou a apresentação de um orçamento.

Dito isto, espera o Peticionante esclarecer o grau de envolvimento que teve à época, limitado à mera apresentação de uma cotação, sem qualquer compromisso, reiterando que eventual conduta ilegal por parte do Sr. Ricardo de Sá Andrade não pode afetar o patrimônio jurídico do Peticionante, que reafirma neste total desconhecimento da participação do mesmo nos factos objeto desta TC.

Por fim, no TC 021.068/2022-4, o responsável assevera que "sequer conhece qualquer pessoa" do Grupo Forma e salienta os cinquenta anos de sua existência, questionando assim uma eventual responsabilização "sem que haja um clarividente nexo causal entre o que está a ser apurado e a

conduta da empresa Collection".
Continua sua manifestação defendendo que respondeu de forma ingênua as cotações e sugere que "pessoas se valeram de suas cotações para supostamente praticar ilícitos".
A empresa, nessa última manifestação, se dispôs a entregar as suas movimentações financeiras e requereu a possibilidade de produção de provas no intuito de demonstrar que não auferiu qualquer vantagem financeira em função dos fatos investigados, reiterando que não tem qualquer relação com o caso, já que se limitou a apresentar cotações nos certames investigados; por fim, afirma que a possível aplicação de sanção seria uma "enorme injustiça".
Análise:
Inicialmente, convém destacar que a empresa foi chamada em audiência devido à conduta de fraude na pesquisa de preços do PE SRP 448/2016, por ter apresentado proposta acompanhada de indícios vários, fortes e convergentes de combinação com aquelas apresentadas pelas outras empresas consultadas.
Isso posto, convém destacar que toda a manifestação apresentada pela empresa Collection foi devidamente apreciada no bojo do TC 037.419/2021-8, fato este que deve ser considerado na presente análise, visando que se garanta a uniformidade de entendimentos desta Unidade Técnica.
Nesse contexto, em análise aos comentários apresentados em todos os processos, verifica-se que:

a) não há, na defesa apresentada no presente processo, manifestação da empresa que traga informações que não foram apreciadas no bojo do TC 037.419/2021-8;

b) quanto à irregularidade ocorrida nos pregões objeto deste processo, verifica-se que os indícios são idênticos àqueles verificados no certame objeto do TC 037.419/2021-8, sendo que, no presente processo, o detalhamento da análise pode ser considerado mais robusto e assertivo, já que está suportado por um conjunto probatório ainda mais extenso; e

c) chegou-se à conclusão, no contexto do TC 037.419/2021-8, de que a empresa não apresentou qualquer elemento capaz de afastar a tese de fraude à pesquisa de preços desenvolvida por esta Unidade Técnica.

Assim sendo, diante da semelhança entre os casos e da ausência de novos elementos, entende-se que as conclusões da análise empreendida no TC 037.419/2021-8 são perfeitamente aplicáveis ao caso em tela, razão pela qual se opina pela ***rejeição das razões de justificativa apresentadas****, com consequente aplicação da* ***sanção de declaração de inidoneidade****, prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992 c/c art. 271 do Regimento Interno/TCU.*
Responsável: Linear Móveis Ltda. (CNPJ: 00.586.842/0001-77), atual "Massa Falida Linear Móveis Ltda."
Documentos apresentados pelo responsável:
A resposta à audiência apresentada pela empresa no TC 021.068/2022-4 está acostada à peça 389; já no TC 007.563/2022-1, a empresa se manifestou conforme peça 393, enquanto no presente processo a empresa não trouxe qualquer resposta.
Razões de justificativa do responsável:
A empresa não apresentou qualquer justificativa no presente processo.
Já nos demais processos em que foi ouvida, a empresa sustentou que os padrões de majoração de preços seriam explicados por política de lucros das próprias empresas, que poderiam estipular percentuais fixos sobre uma tabela base; também defendeu que os eventuais vínculos entre funcionários da Linear com o Grupo Forma não seriam suficientes para comprovar participação em eventual fraude; outrossim, argumentou que estariam ausentes elementos suficientes para apontar que a Linear seja empresa de fachada; por fim, sustentou que não haveria prova concreta, direta e individualizada de que tenha aderido conscientemente a qualquer ajuste fraudulento.
Análise:
Inicialmente, convém destacar que a empresa foi chamada em audiência devido à conduta de fraude na pesquisa de preços do PE SRP 448/2016, por ter apresentado proposta acompanhada de indícios vários, fortes e convergentes de combinação com aquelas apresentadas pelas outras empresas

consultadas.

Diante da ausência de atendimento à audiência, a empresa Linear Móveis Ltda. (CNPJ: 00.586.842/0001-77), atual "Massa Falida Linear Móveis Ltda." deve ser considerada ***revel****, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, dando-se prosseguimento ao processo.*

Nesse contexto, destaca-se que o art. 161 do Regimento Interno/TCU estabelece que, havendo mais de um responsável pelo mesmo fato, a defesa apresentada por um deles aproveitará a todos, mesmo ao revel, no que concerne às circunstâncias objetivas, e não aproveitará no tocante aos fundamentos de natureza exclusivamente pessoal.

Isso posto, para análise da responsabilização da empresa no presente processo, serão apreciadas as argumentações apresentadas em outros certames que, em suma, argumentam que os padrões de majoração verificados decorrem das características do mercado e que os elementos seriam insuficientes para comprovar conduta fraudulenta da empresa.

Destarte, cabe ressaltar que a tese de que a proximidade de valores poderia ser justificada pelas características naturais do mercado já foi rechaçada pelo Min. Relator Benjamin Zymler no contexto do Acórdão 657/2026-TCU-Plenário:

63. Também não procede o argumento de que a proximidade entre preços seria consequência natural de margens reduzidas e semelhantes entre concorrentes. Ainda que margens sejam relativamente estreitas em determinados segmentos, isso não conduz, em condições normais de mercado, a uma estrutura de preços rigidamente proporcional entre fornecedores distintos. A análise revelou que a grande maioria dos itens seguiu um padrão praticamente idêntico de majoração percentual entre a menor, a média e a maior cotação, com variações mínimas entre os percentuais aplicados. Em outras palavras, os preços apresentados pelas diferentes empresas comportaram-se como simples transformações lineares uns dos outros. Tal regularidade matemática, reproduzida em um número elevado de itens, é incompatível com a formação independente de preços e reforça a hipótese de coordenação prévia entre as cotações apresentadas.

Sobre a ausência de elementos suficientes, conforme já exposto em tópicos anteriores, o exame empreendido por esta Unidade Técnica está baseado em amplo e robusto conjunto probatório, não procedendo tal alegação.

Assim sendo, considerado todo o exposto, diante da ausência de contraindícios capazes de destituir a tese formulada e considerando a sua revelia, conclui-se pela ***rejeição das razões de justificativa apresentadas****, com consequente aplicação da* ***sanção de declaração de inidoneidade****, prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992 c/c art. 271 do Regimento Interno/TCU.*

I.3. Exame das audiências realizadas – pessoas físicas

Diferente das pessoas jurídicas, a conduta das pessoas físicas, em regra, se limita ao certame em apreço, dando maior foco aos atos praticados por cada agente.

Nesse contexto, ainda que tenha se concluído pela ocorrência de fraude e consequente responsabilização das empresas envolvidas, a imputação de responsabilização às pessoas físicas não é automática, pois depende da presença do elemento subjetivo do dolo ou, minimamente, da ocorrência de erro grosseiro no respectivo ato questionado.

Isso posto, merece relevante destaque o fato de que, conforme seção anterior desta instrução, foi reconhecida a prescrição para as pessoas físicas ouvidas em audiência no presente processo, o que se torna fator impeditivo para aplicação de qualquer sanção ou responsabilização aos agentes.

Ainda assim, será empreendida, para fins de registro, a análise das respostas apresentadas pelos agentes instados, de sorte que os itens que se seguem se destinarão a verificar se as condutas atribuídas aos responsáveis seriam passíveis de sanção no caso da não ocorrência do evento prescricional.

Responsável: Luis Fernando Borges Matias (CPF: 013.741.221-57)

Documentos apresentados pelo responsável:

Em resposta à audiência, foram juntados aos autos os documentos acostados às peças 195-198.

Razões de justificativa do responsável:

O responsável inicia sua defesa informando que presta serviços ao Dnit na qualidade de colaborador terceirizado de apoio administrativo, exercendo atividades meramente operacionais, a serem

executadas conforme orientações superiores.
Nesse contexto, traz aos autos as atividades atinentes à sua posição profissional, salientando que se ocupava cargo de nível médio e, por ser terceirizado, não tinha acesso aos sistemas (cita o Siasg), não detinha poder decisório e tampouco competência administrativa para definir critérios ou validar pesquisa de preços.
Argumenta que, à época dos fatos, não havia sistema que fornecesse, com adequada confiabilidade, os preços praticados por outros órgãos públicos e, considerando entendimentos sobre o tema e a limitação de acesso do agente aos sistemas da Administração, foi empreendida pesquisa de preços mediante consulta direta a fornecedores.
Por fim, o representante ressalta que, além das empresas cotadas, também foi consultada a empresa Lanzimagem, que não apresentou qualquer proposta de preços.
Análise:
Cumpre destacar que o responsável em destaque foi chamado em audiência por ter encaminhado solicitação de cotação às empresas que fazem parte do esquema junto à Forma Office, operacionalizando, desta forma, a fraude à pesquisa de preços.
Nesse contexto, a tese de defesa buscou elucidar que o responsável tinha funções apenas operacionais, não tendo poder decisório ou autonomia para decidir atos administrativos relativos à licitação e, como forma de corroborar tais afirmativas, trouxe aos autos evidências que dizem respeito às atribuições do cargo de auxiliar administrativo.
Isso posto, em atenção à conduta atribuída ao responsável e considerando as análises empreendidas em instrução anterior, verifica-se que a participação do responsável na irregularidade de fraude na pesquisa de preços está atrelada ao encaminhamento da solicitação de cotações às empresas parceiras do Grupo Forma.
Ocorre que, para análise de eventual responsabilização, deve ser apreciado se a mencionada conduta está maculada por dolo ou erro grosseiro e, nesse cenário, deve ser pontuado que não há nos autos do processo evidências que indiquem conluio ou comunicações entre o responsável e funcionários do Grupo Forma, não havendo, portanto, elementos que sugiram a presença do elemento subjetivo do dolo em sua conduta.
No que diz respeito ao erro grosseiro, deve ser analisado se era exigível conduta diversa no caso concreto; destarte, torna-se pertinente as alegações do responsável, já que não seria razoável atribuir a agente com meras funções executoras a responsabilidade pela fraude na pesquisa de preços, afinal, o responsável não teria autonomia para questionar os atos a serem executados e, além disso, eventual análise da razoabilidade da consulta às empresas não estaria inserida em suas atribuições.
Deve-se salientar adicionalmente que, conforme visto em instrução pretérita, diversos dos atos realizados na fase interna do PE SRP 448/2016 eram impulsionados e orientados pelo Sr. André França Gonçalves, ainda que executados por outros agentes; tal situação se alinha com a tese alvitrada pelo responsável de que foi mero executor do ato, razão pela qual se considera pertinente a alegação de que a eventual escolha de fornecedores teria partido de outro agente.
Logo, pode-se considerar que os elementos que constam nos autos seriam insuficientes para eventual responsabilização do gestor, pois não há conjunto probatório que torne incontroversa a reprovabilidade de sua conduta, já que não está comprovado que o agente participou, de forma ativa, da escolha dos fornecedores, sobretudo considerando a ausência de poder decisório do cargo que ocupava, razão pela qual se opina pelo ***acolhimento das razões de justificativa*** *apresentadas.*
Responsáveis: André França Gonçalves (CPF: 024.683.176-61); Pedro Henrique Mello Pereira (CPF: 047.320.351-08); Lusivaldo dos Santos Ribeiro (CPF: 490.619.091-04)
Documentos apresentados pelo responsável:
Conforme despacho de conclusão das comunicações, apesar de estarem cientes das audiências realizadas, os responsáveis listados não apresentaram respostas à audiência.
Razões de justificativa do responsável:
Os responsáveis não apresentaram qualquer razão de justificativa.

Análise:

Diante da ausência de atendimento à audiência, com base no § 3º do art. 12 da Lei 8.443/1992, os responsáveis listados no presente tópicos devem ser considerados como revéis pelo Tribunal, dando-se prosseguimento ao processo.

O art. 161 do Regimento Interno/TCU estabelece que, havendo mais de um responsável pelo mesmo fato, a defesa apresentada por um deles aproveitará a todos, mesmo ao revel, no que concerne às circunstâncias objetivas, e não aproveitará no tocante aos fundamentos de natureza exclusivamente pessoal.

Nesse cenário, verifica-se que as demais manifestações apresentadas no contexto do presente processo não são aplicáveis às condutas atribuídas aos responsáveis, razão pela qual se mantém as conclusões obtidas na instrução pretérita.

Destarte, para fins de responsabilização, devem ser diferenciadas as condutas que teriam presente o elemento subjetivo do dolo e aquelas que estariam revestidas apenas de erro grosseiro; isso posto, julga-se que o elemento subjetivo do dolo deve ser atribuído apenas aos responsáveis cujas evidências sugiram conluio com funcionários do Grupo Forma.

Assim sendo, julga-se que as condutas dos Srs. André França e Lusivaldo dos Santos estariam revestidas de dolo, por haver evidências que indiquem contatos dos referidos agentes com funcionários do Grupo Forma.

Por outro lado, não há evidências que demonstrem qualquer vínculo do Sr. Pedro Henrique com os funcionários do Grupo Forma, de sorte que sua conduta estaria maculada apenas por erro grosseiro.

Tais fatos ensejariam responsabilização dos agentes mencionados, contudo, conforme exposto em seção anterior, foi reconhecida a prescrição das pessoas físicas ouvidas em audiência, razão pela qual se deixa de propor eventuais sanções.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

Não houve pedido de ingresso aos autos.

Não houve pedido de vista e/ou cópia.

Não houve pedido de sustentação oral.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Em virtude do exposto, propõe-se:

***conhecer** da **representação**, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c o art. 237, inciso IV e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, e o art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;*

*no **mérito**, considerar a presente representação **procedente**;*

***considerar revel** a sociedade empresária responsável Linear Móveis Ltda. (CNPJ: 00.586.842/0001-77), atual "Massa Falida Linear Móveis Ltda.", nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;*

***considerar revel**, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, os seguintes responsáveis: André França Gonçalves (CPF: 024.683.176-61); Pedro Henrique Mello Pereira (CPF: 047.320.351-08); e Lusivaldo dos Santos Ribeiro (CPF: 490.619.091-04);*

***acolher** as razões de justificativa apresentadas por Luis Fernando Borges Matias (CPF: 013.741.221-57);*

***reconhecer a ocorrência da prescrição** em relação aos seguintes responsáveis: André França Gonçalves (CPF: 024.683.176-61); Pedro Henrique Mello Pereira (CPF: 047.320.351-08); Lusivaldo dos Santos Ribeiro (CPF: 490.619.091-04); e Luis Fernando Borges Matias (CPF: 013.741.221-57);*

***deixar de aplicar sanção** aos responsáveis André França Gonçalves (CPF: 024.683.176-61), Pedro Henrique Mello Pereira (CPF: 047.320.351-08) e Lusivaldo dos Santos Ribeiro (CPF: 490.619.091-04), tendo em vista o reconhecimento da ocorrência de **prescrição** em relação aos agentes citados;*

rejeitar** as razões de justificativa apresentadas pelas sociedades empresárias Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (CNPJ 09.813.581/0001-55), Collection Móveis Comércio e Indústria Ltda. (CNPJ 01.913.813/0001-35) e Ampliar Ambientes Corporativos (CNPJ: 08.992.442/0001-73), atual "Ampy Company Produtos para Escritório Ltda" e, em consequência, **declarar a inidoneidade

das referidas sociedades empresárias para participar de licitação na Administração Pública Federal ou por ela ser contratada, bem como daquelas realizadas pela Administração Pública de estados, Distrito Federal e municípios em que haja aporte de recursos federais, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992 c/c art. 271 do Regimento Interno/TCU, em virtude das fraudes cometidas no PE SRP 448/2016, detalhadas na matriz de responsabilização adiante;

declarar a inidoneidade *da sociedade empresária Linear Móveis Ltda. (CNPJ: 00.586.842/0001-77), atual "Massa Falida Linear Móveis Ltda." para participar de licitação na Administração Pública Federal ou por ela ser contratada, bem como daquelas realizadas pela Administração Pública de estados, Distrito Federal e municípios em que haja aporte de recursos federais, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992 c/c art. 271 do Regimento Interno/TCU, em virtude das fraudes cometidas no PE SRP 448/2016, detalhadas na matriz de responsabilização adiante;*

informar *ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes 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;*

encaminhar *cópia da deliberação que vier a ser proferida aos responsáveis ouvidos em audiência: André França Gonçalves (CPF: 024.683.176-61); Pedro Henrique Mello Pereira (CPF: 047.320.351-08); Lusivaldo dos Santos Ribeiro (CPF: 490.619.091-04); e Luis Fernando Borges Matias (CPF: 013.741.221-57); Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (CNPJ 09.813.581/0001-55), Linear Móveis Ltda. (CNPJ: 00.586.842/0001-77), atual "Massa Falida Linear Móveis Ltda.", Collection Móveis Comércio e Indústria Ltda. (CNPJ 01.913.813/0001-35) e Ampliar Ambientes Corporativos (CNPJ: 08.992.442/0001-73), atual "Ampy Company Produtos para Escritório Ltda", bem como aos seus respectivos representantes legais; e*

encaminhar *cópia da presente instrução ao Ministério Público Federal, haja vista que as irregularidades detectadas e julgadas neste processo quanto ao PE SRP 448/2016 podem, em tese, configurar ato(s) de improbidade administrativa e/ou crime.*"

2. Considerando o encaminhamento proposto pela unidade técnica, encaminhei o presente feito ao Ministério Público junto ao TCU solicitando a sua manifestação nos autos, em particular sobre a ocorrência ou não da prescrição da pretensão punitiva desta Corte de Contas.

3. Em atendimento a tal solicitação, o **Parquet** se manifestou nos seguintes termos (peça 241):

"Cuidam os autos de representação visando à apuração de irregularidades identificadas no Pregão Eletrônico – Sistema de Registro de Preços – PE SRP 448/2016, gerenciado pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT.

Apresenta-se manifestação nestes autos em razão de despacho do Ministro-Relator com o seguinte teor (peça 240): "Encaminho o presente feito ao Ministério Público junto ao TCU solicitando a sua manifestação nos autos, em particular sobre a ocorrência ou não da prescrição da pretensão punitiva desta Corte de Contas".

Considera-se pertinente reproduzir o histórico e a contextualização produzida pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (peça 237):

2. O TC 007.564/2022-8 faz parte de um universo de processos nomeados como "processos de mobiliário", que buscam analisar possíveis irregularidades em pregões de aquisição de mobiliário vencidos pelas empresas Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (CNPJ 09.813.581/0001- 55), indicada pela forma reduzida "Forma Office", e Forma Style Seating Ergonomic Ltda. (CNPJ 26.365.896/0001-04), "Forma Style", que constituem o denominado "Grupo Forma".
3. O presente processo, por sua vez, se trata de apartado do originador TC 045.261/2020-2, em cumprimento a despacho exarado pelo Min. relator Benjamin Zymler, conforme peça 1, item 11, alínea b.3.

4. Convém ressaltar que o histórico completo relativo aos citados processos que resultaram na presente representação consta na instrução anterior, acostada à peça 142, razão pela qual não se considera pertinente que sejam repetidas tais informações, visando a objetividade desta peça.
5. Também ganha importância no caso o Processo Administrativo 020.021/2020-8; nele foi realizado o exame das evidências obtidas por meio dos documentos compartilhados pela Polícia Federal na apreensão procedida no contexto da Operação Burolano, o que resultou na Produção de Conhecimento acostada à peça 235.
6. A citada Produção de Conhecimento revelou que as empresas do Grupo Forma, bem como outras empresas parceiras, possuíam uma forma de atuação característica nas licitações de aquisição de mobiliário empreendidas por órgãos públicos, tendo um verdadeiro modus operandi visando burlar esses certames, direcionando os pregões e gerando atas de registro de preços (ARP) com demandas irreais que seriam posteriormente utilizadas como instrumento de venda direta de mobiliário por meio de adesão.
7. Isso posto, destaca-se que, em exame desenvolvido na instrução anterior (peça 142), foram identificados indícios robustos e contundentes para as seguintes irregularidades:
a) fraude na pesquisa de preços;
b) fraude à licitação devido à conluio; e
c) superfaturamento por lucros ilegítimos.
8. Salienta-se que irregularidade de superfaturamento será apreciada no contexto do TC 006.914/2025-0, apartado constituído especificamente para este fim, enquanto as demais irregularidades foram objeto das audiências propostas e autorizadas pelo Min. relator em seu despacho (peça 145).

Em apertada síntese, o presente processo consiste em apartado do TC-045.261/2020-2 com o intuito de investigar irregularidades ocorridas no PE SRP 448/2016, gerenciado pelo DNIT. Foi esclarecido que o débito, derivado de sobrepreço está sendo tratado em processo diverso (TC-006.914/2025-0).

Em relação à análise da prescrição, para a definição do termo inicial, a unidade técnica busca determinar a origem das investigações relativas ao citado PE SRP 448/2016, que configurariam o potencial conhecimento das irregularidades:

12. Destarte, tendo em conta que tanto o TC 004.737/2017-2 quanto o TC 045.261/2020-2 (originário do presente processo) contemplam em seu objeto de controle o PE SRP 448/2016, deve ser empreendida análise visando verificar se as irregularidades alegadas no primeiro processo se relacionam de forma direta com aquelas apreciadas nesta peça instrutória, qual seja, a de fraude à licitação, pois, caso positivo, o marco inicial deve ser o da data de sua autuação (9/3/2017) e, caso negativo, o da autuação do originador do presente processo (26/11/2020).
13. Isso posto, verifica-se que, em suma, o representante alegou, no bojo do TC 004.737/2017- 2 que o PE SRP 448/2016 apresentava risco de dano ao erário decorrente, principalmente, de adesões a ata resultante do certame, pois, apesar da adjudicação e julgamento ser feita em grupos/lotes, a aquisição poderia ser feita por item, o que possibilitava jogo de planilha, além de redução da competitividade (peça 1 do TC 004.737/2017-2, acostado à peça 236 do presente processo).
14. Adicionalmente, o representante afirma que tal conduta seria prática vista em outros certames, conforme o seguinte trecho expõe (peça 236, p. 4-5, grifo acrescido):
(...)
15. Nota-se, portanto, que o representante, já em 2017, suscitou hipótese de ocorrência de fraude, ressaltando que as ARP eram utilizadas como facilitador para vendas diretas por preços acima do mercado mediante adesão; além disso, os trechos grifados apresentam relação direta com o modus operandi detectado, já que, conforme exposto na Produção de Conhecimento acostada à peça 235 (exame também trazido aos autos na peça 55), o Grupo Forma tinha conduta habitual de fraudar certames licitatórios no intuito de gerar ARP com a finalidade precípua de venda de seus itens aos órgãos mediante adesão, fraudando, assim, o devido processo licitatório.
16. Além disso, conforme trecho que se segue, a instrução elaborada no contexto do TC 045.261/2020-2 reconhece que as irregularidades tratadas no bojo do citado processo possuem relação com aquelas tratadas no relatório (peça 17, p. 144-145):
(...)

*17. **Diante do exposto, pode-se afirmar que os elementos tratados no TC 004.737/2017-2 já apontavam para ocorrência de fraude no PE SRP 448/2016, possuindo vínculo direto com as análises empreendidas no TC 045.261/2020-2 e, por conseguinte, com as irregularidades tratadas no presente processo.***
*18. Portanto, **julga-se que o marco inicial da prescrição do presente processo deve ser a data de autuação do TC 004.737/2017-2, ou seja, 9/3/2017**; a autuação do TC 045.261/2020-2, por sua vez, constitui hipótese de interrupção de prescrição prevista no art. 5º, inciso II, da Resolução - TCU 344/2022, por se tratar de ato inequívoco de apuração de fato, estabelecendo novo início do prazo prescricional para 26/11/2020, que encontraria termo em 26/11/2025.*
19. Nesse contexto, as audiências, realizadas em maio de 2025, ocorreram dentro do prazo prescricional e constituem nova causa interruptiva de prescrição, conforme art. 5º, inciso I, da citada resolução, definindo novo termo para maio de 2030.

Em resumo, considerando que as irregularidades relativas ao PE SRP 448/2016 já haviam sido noticiadas a essa Corte quando da investigação tratada no TC-004.737/2017-2, considerou-se a data da autuação desse processo (09/03/2017) como termo inicial da contagem do prazo prescricional.

Na sequência, defende a interrupção da prescrição com a autuação do TC-045.261/2020-2 (26/11/2020) e com as audiências dos responsáveis efetivadas em maio de 2025.

No que concerne à prescrição intercorrente, agrega a autuação deste processo (26/04/2022) e a primeira instrução (05/02/2025 – entende-se que se trata de 24/04/2025 – peça 142) como marcos interruptivos, o que acarretaria a ausência de fluência do prazo de três anos.

Entretanto, pontua que as responsáveis pessoas físicas ouvidas em audiência neste processo não foram identificadas nos processos precedentes, assim, os marcos interruptivos anteriores não as afetariam:

22. Apesar disso, faz-se necessário pontuar que a jurisprudência desta Corte de Contas estabelece que não caracteriza marco interruptivo da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU ato de investigação dos fatos que não contém medidas inequívocas de apuração de condutas individualmente descritas e imputadas ao responsável (Acórdãos 5215/2023-TCU-2ª Câmara e 763/2024-TCU-2ª Câmara, ambos de relatoria do Ministro Substituto Marcos Bemquerer).
23. O entendimento constante no Acórdão 1705/2025-TCU-2ª Câmara, rel. Min. Augusto Nardes, é semelhante ao trazido, pois define que os atos inequívocos de apuração dos fatos (art. 5º, inciso II, da Resolução - TCU 344/2022) somente interrompem a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU em relação aos responsáveis já identificados no procedimento apuratório.
24. Nesse cenário, em análise ao presente processo e aos TCs 004.737/2017-2, 045.260/2020-6 e 045.261/2020-2, não foram detectadas medidas de apuração de condutas e nem a identificação das pessoas físicas ouvidas em audiência.
25. Desta sorte, entende-se que o marco interruptivo da prescrição relativo à autuação do processo originário não alcança as pessoas físicas ouvidas em audiência no presente processo, razão pela qual o marco inicial da prescrição seguiu estabelecido em 9/3/2017, encontrando termo em 9/3/2022.
26. Logo, tendo em vista que as audiências foram realizadas em maio de 2025, chega-se à conclusão pelo reconhecimento da prescrição em relação às pessoas físicas ouvidas em audiência.

Assim, defende o reconhecimento da prescrição em relação às pessoas físicas. Porém, essa conclusão não se estenderia às pessoas jurídicas. Nesse caso, entende como termo inicial a data de autuação do TC-045.260/2020-6 e do TC-045.261/2020-2, que "se destinaram a apurar as eventuais fraudes nos certames vencidos pelo Grupo Forma":

27. Já quanto às pessoas jurídicas, é pertinente mencionar que não se aplica tal entendimento, haja vista que, diferente das pessoas físicas, a conduta das empresas não se resume a um pregão em específico, sobretudo

quando se considera que diversas empresas tiveram a mesma conduta em diferentes pregões e, por conseguinte, foram chamadas em audiência em diferentes processos.
28. Nesse contexto, para as pessoas jurídicas, o termo inicial da prescrição deve ser 26/11/2020, pois é a data de autuação dos TCs 045.260/2020-6 e 045.261/2020-2, processos que se destinaram a apurar as eventuais fraudes nos certames vencidos pelo Grupo Forma, o que inclui a fraude na pesquisa de preços, irregularidade que não se insere no objeto do TC 004.737/2017-2.
29. Sobre o tema, verifica-se que a peça 130 do TC 045.261/2020-2 (peça 55) traz as primeiras menções à participação nas empresas na fraude na pesquisa de preços, citando algumas das empresas parceiras do Grupo Forma cotadas em outros pregões, o que evidencia a clara diferença entre o escopo do citado processo e do TC 004.737/2017-2, que não fez qualquer menção à conduta das empresas cotadas.
30. Consequentemente, como as análises relativas à conduta das empresas no que diz respeito à irregularidade da fraude na pesquisa de preços foram iniciadas apenas no âmbito do TC 045.261/2020- 2, não seria adequado considerar, para as pessoas jurídicas, o TC 004.737/2017-2 como marco inicial da prescrição.
31. Julga-se, portanto, que, no caso concreto, não ocorreu o evento da prescrição para as pessoas jurídicas ouvidas em audiência.
32. Não obstante, convém mencionar ainda que a Forma Office foi ouvida em oitiva no contexto de ambos os processos anteriores ao presente feito, fato este que, conforme jurisprudência trazida, tornam os marcos interruptivos de prescrição plenamente aplicáveis à citada empresa, não restando dúvidas, portanto, sobre a ausência de ocorrência de prescrição relativa ao responsável.

No que concerne ao mérito, propõe a procedência desta representação. Defende a rejeição das razões de justificativas das pessoas jurídicas, além de considerar revel a sociedade empresária Linear Móveis Ltda. (atual "Massa Falida Linear Móveis Ltda."), com a declaração de inidoneidade.

Em relação às pessoas físicas, postula o reconhecimento da prescrição. Caso se avance em direção à apreciação do mérito, propõe o acolhimento das razões de justificativas de Luis Fernando Borges Matias e reconhece a responsabilidade dos demais.

Verifica-se que este processo consiste em representação (processo apartado) instaurada para investigar graves indícios de fraude, conluio e direcionamento no Pregão Eletrônico – PE SRP 448/2016, promovido pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT para a aquisição de mobiliário. O principal alvo da apuração é a atuação irregular do "Grupo FORMA" (notadamente a empresa vencedora, Forma Office). A análise foi fortemente subsidiada por provas obtidas pela Polícia Federal na "Operação Burolano".

As irregularidades constatadas consistiram em fraude na pesquisa de preços e no conluio e direcionamento do edital. O TCU identificou que a pesquisa de mercado que baseou os preços do edital foi forjada. As três empresas consultadas pelo DNIT (Linear Móveis, Collection Móveis e Ampliar Ambientes Corporativos) possuíam vínculos societários ou empregatícios estreitos com a Forma Office. A análise matemática das propostas revelou padrões de manipulação, como aplicação de fatores multiplicadores e permuta de valores (combinação de preços), com o objetivo de elevar o valor de referência do certame. Comprovou-se a montagem do processo licitatório. Nos computadores apreendidos da Forma Office, a Polícia Federal encontrou arquivos detalhados contendo planilhas e minutas do Termo de Referência do DNIT, datados meses antes da publicação oficial do edital. A empresa ditou as regras do pregão, inserindo especificações excessivamente detalhadas e exigências desproporcionais de normas técnicas para restringir a concorrência e garantir sua vitória (dos 97 itens, venceu 43 sem sequer haver disputa de lances). Em acréscimo, servidores do DNIT trocaram e-mails utilizando e acatando o material "sugestivo" elaborado pela Forma Office.

A apuração do prejuízo financeiro provocado por este e outros processos envolvendo o Grupo FORMA será consolidada em um processo apartado específico (TC-006.914/2025-0). A metodologia a ser utilizada será a dos "custos incorridos pela contratada", uma vez que o excesso de especificações viciadas impossibilita o uso de preços normais de mercado como parâmetro de comparação.

A unidade técnica propôs o estabelecimento do termo inicial da prescrição inicialmente em 09/03/2017, data de autuação do TC-004.737/2017-2. Apontou como marco interruptivo a autuação do TC-045.261/2020-2, em 26/11/2020. Por fim, novo marco interruptivo ocorreria com as audiências, efetivadas em maio de 2025. No que concerne à prescrição intercorrente, menciona a autuação deste processo (26/04/2022) e a instrução que propôs as audiências (24/04/2025). Teria havido a prescrição em relação às pessoas físicas, pois antes da citada instrução, não teria havido a sua devida identificação.

No que concerne às pessoas jurídicas, fixa o termo inicial apenas em 26/11/2020, data da autuação do TC-045.261/2020-2.

De início, rejeita-se a tese da fixação de termos iniciais diversos para a contagem do prazo prescricional. A adoção dessa tese não encontra ressonância na jurisprudência desta Corte e implicaria a adoção de múltiplos termos iniciais da prescrição no caso de convênios geridos por sucessivos gestores ou mesmo a adoção de termos iniciais diferentes para o gestor e para uma contratada, por exemplo.

O TCU adota a unicidade do termo inicial do prazo prescricional. Especificamente no caso de prestação de contas, cabe consignar que, apenas após prestadas as contas há o dever de a Administração agir para apurar eventual irregularidade praticada pelos gestores. Antes de (a) prestadas as contas ou, (b) no caso de omissão ou contas prestadas intempestivamente, antes da fluência do prazo para a sua apresentação, não há inércia da Administração em apurar as irregularidades, ou seja, não poderia haver fluência de prazo prescricional.

Neste ponto, cabe explicitar precedentes nos quais o TCU externou sua compreensão de que o termo inicial do prazo prescricional correspondente à data da prestação de contas também se aplica à contratada, ou seja, de pessoa diversa do gestor obrigado à prestação de contas, que é uma hipótese análoga ao caso de gestor antecessor:

Boletim de jurisprudência 495
Acórdão 3719/2024 Primeira Câmara (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Jhonatan de Jesus)
Responsabilidade. Débito. Prescrição. Termo inicial. Convênio. Prestação de contas. Tomada de contas especial. Contratado.
O termo inicial para a contagem do prazo prescricional das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU no caso previsto no art. 4º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022 (data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial) aplica-se à empresa contratada pelo convenente, mesmo que ela tenha sido chamada aos autos apenas na fase externa da tomada de contas especial.

Boletim de jurisprudência 531
Acórdão 1531/2025 Primeira Câmara (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Jhonatan de Jesus)
Responsabilidade. Débito. Prescrição. Termo inicial. Convênio. Prestação de contas. Intempestividade. Contratado. Pretensão punitiva.
Em caso de apresentação intempestiva da prestação de contas, o termo inicial para a contagem do prazo de prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU é a data em que as contas deveriam ter sido prestadas (art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 344/2022), e não a data da sua efetiva apresentação (art. 4º,

inciso II, da mencionada resolução), entendimento que também se aplica à empresa contratada responsabilizada pelo dano.

Boletim de jurisprudência 549
Acórdão 4674/2025 Primeira Câmara (Recurso de Reconsideração, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues)
Responsabilidade. Débito. Prescrição. Termo inicial. Convênio. Prestação de contas. Tomada de contas especial. Contratado.
O termo inicial para a contagem do prazo prescricional das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU no caso previsto no art. 4º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022 (data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial) aplica-se à empresa contratada pelo convenente, mesmo que ela tenha sido chamada aos autos apenas na fase externa da tomada de contas especial.

Raciocínio idêntico dá-se no caso de conhecimento de irregularidade. Ventilados os fatos irregulares a esta Corte, deve haver a devida apuração com a identificação dos responsáveis. Dessa forma, não há que se falar em diversos termos iniciais do prazo prescricional.

Conforme exposto pela unidade técnica, no âmbito do TC-004.737/2017-2, já houve uma apuração anterior relativa ao PE SRP 448/2016. Esse processo foi apreciado por meio do Acórdão nº 1.893/2017 – TCU – Plenário, de 30/08/2017:

9.3. com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes que:
9.3.1. condicione a aquisição dos itens indicados a seguir, relacionados à ata de registro de preços originada do pregão eletrônico SRP 448/2016, à renegociação dos preços registrados, para que se adequem à média calculada, conforme tabela abaixo, ressalvando-se que, no caso de entrega do produto fora da área de Brasília, poderá renegociar os valores acima dos patamares estabelecidos, desde que a empresa comprove efetivamente os custos excedentes:

Item	***Valor máximo aceitável (R$)***
34	*8.755,25*
39	*464,40*
47	*3.073,97*
51	*3.326,40*
54	*3.733,56*
67	*942,84*
76	*2.215,71*
85	*3.839,40*
86	*1.469,92*
90	*6.893,13*
91	*292,97*
95	*5.587,21*
96	*2.886,62*

9.3.2. abstenha-se de autorizar a utilização da ata de registro de preços por quaisquer interessados (incluindo o próprio órgão gerenciador, os órgãos participantes e eventuais caronas - caso tenha sido prevista a adesão para órgãos não participantes) para aquisição separada de itens de objeto adjudicado por preço global de lote/grupo para os quais o fornecedor convocado para assinar a ata não tenha apresentado o menor preço no pregão eletrônico SRP 448/2016;
9.3.3. informe ao TCU, no prazo de até 30 (trinta) dias, as medidas adotadas;

*Dessa forma, tanto para as pessoas físicas quanto para as pessoas jurídicas, o termo inicial deve ser o mesmo, a autuação do TC-004.737/2017-2, em **09/03/2017**.*

Na sequência, podemos citar o TC-022.372/2019-9, que se trata de denúncia convertida em representação e, embora tratasse de irregularidades na aquisição de mobiliário, concentrou-se no PE SRP 1/2019 e no PE SRP 11/2018, ambos ligados ao Grupo Forma. Esse processo foi apreciado por meio do Acórdão nº 4.547/2020 – TCU – 1ª Câmara, de 20/04/2020:

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão extraordinária da Primeira Câmara, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, V, alínea "a", 169, IV, 234, 235, 236, § 1º, 237 e 250, II, do Regimento Interno do TCU, de acordo com os pareceres constantes dos autos, em:
a) autorizar a conversão dos presentes autos em representação da unidade técnica, em virtude da falta de identificação do denunciante e da relevância da matéria em análise, levantando o sigilo de todas as peças dos presentes autos;
b) conhecer desta representação, uma vez que foram satisfeitos os requisitos de admissibilidade, para, no mérito, considerá-la procedente;
c) determinar ao Comando da 11ª Região Militar, com fundamento no art. 250, II, do Regimento Interno do TCU, que não adquiram mais itens das ARP decorrentes do Pregão Eletrônico – SRP 1/2019, em razão das seguintes irregularidades:
c.1) ausência de estudo técnico preliminar que demonstre a viabilidade técnica, econômica e mercadológica da solução pretendida e mencione as diversas empresas/indústrias aptas a atender à demanda na forma solicitada, com indicação inequívoca da marca, modelo, referência que atenda todas as exigências constantes dos itens 1 e 5.9 a 5.13 do termo de referência do referido Pregão Eletrônico – SRP 1/2019;
c.2) exigência de apresentação, para fins de habilitação, de declaração do fabricante autenticada em cartório, constante disposto nos itens 6 do termo de referência e 8.8.11 do edital do Pregão Eletrônico – SRP 1/2019, a qual viola o estabelecido no Acórdão 1.805/2015 - Plenário, relatado pelo Ministro Weder de Oliveira;
d) determinar ao Comando da 11ª Região Militar que informe ao TCU, no prazo de 60 dias, as medidas adotadas para dar cumprimento às determinações relacionadas no item acima deste acórdão;
e) recomendar ao Comando da 11ª Região Militar e ao Comando de Operações Terrestres que avalie a conveniência e a oportunidade de rever a composição dos lotes/grupos em licitações para contratação de empresa especializada em fornecimento de mobiliários, haja vista o disposto no art. 23, § 1º, da Lei 8.666/1993 e na Súmula 247 do TCU, para que o agrupamento somente passe a abranger itens de natureza semelhante, levando em consideração as peculiaridades do mercado, de forma a buscar uma maior disputa no certame e o alcance da proposta mais vantajosa, que é o objeto maior da licitação;
f) dar ciência ao Comando de Operações Terrestres da seguinte falha identificada no Pregão Eletrônico SRP 11/2018, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrências semelhantes no futuro:
f.1) ausência de estudo técnico preliminar que demonstre a viabilidade técnica, econômica e mercadológica da solução pretendida e mencione as diversas empresas/indústrias aptas a atender à demanda na forma solicitada, com indicação inequívoca da marca, modelo, referência que atenda todas as exigências constantes do item 1.5.2 do edital do Pregão Eletrônico para Registro de Preços 11/2018 do Comando de Operações Terrestres;
g) enviar cópia deste acórdão e da instrução elaborada pela unidade técnica para o Comando da 11ª Região Militar e para o Comando de Operações Terrestres; e
h) arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, III, do Regimento Interno do TCU, sem prejuízo de que a Selog monitore as determinações e recomendações acima exaradas.

Esse processo de denúncia não tratou do SRP PE 448/2016 e, assim, não se presta a efetivamente conter elementos que interrompam o prazo prescricional.

*Nesse processo de denúncia, verificou-se a necessidade de ampliação do escopo de investigação, o que gerou a autuação do TC-045.260/2020-6 e do TC-045.261/2020-2 (**26/11/2020**).*

Na peça inaugural do TC-045.261/2020-2, há menção explícita ao SRP PE 448/2016:

Trata-se de possíveis irregularidades ocorridas no Grupamento de Apoio de Brasília do Comando da Aeronáutica – GAP-BR (UASG 120006), referente ao Pregão Eletrônico 59/2016, no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT (UASG 393003), referente ao Pregão Eletrônico 448/2016, na 11º Região Militar do Comando do Exército – 11ª RM (UASG 160065), referente ao Pregão Eletrônico 1/2019, no Batalhão de Guarda Presidencial (UASG 160059), referente ao Pregão Eletrônico 7/2014, entre outros órgãos, cujos objetos tratam da aquisição de material permanente.

Dessa forma, tal qual apontado pela unidade técnica, a autuação do TC-045.261/2020-2 constitui o primeiro marco interruptivo da prescrição, em 26/11/2020.

Deste último processo, foram gerados diversos apartados, dentre eles, a presente representação. Conforme exposto em instrução anterior da unidade técnica, não houve análise aprofundada do tema desta representação no processo originador (peça 142):

10. Cumpre salientar que, no âmbito do processo originador, não foi realizada qualquer análise aprofundada no que toca ao objeto de controle deste TC 007.564/2022-8, qual seja, o PE SRP 448/2016-DNIT.
11. Destarte, a instrução em que foi proposta a constituição do presente apartado (peça 1879 do TC 045.261/2020-2) visou apresentar um breve resumo dos estudos realizados, onde foi dada ênfase ao levantamento realizado na instrução inicial (peça 130 do TC 045.261/2020-2, peça 17 do presente processo).
12. Nesse ínterim, tendo em conta a robustez e complexidade das irregularidades tratadas no presente tópico, foi identificada a necessidade da constituição de processos apartados para a realização de apurações específicas, situação que resultou na autuação do presente processo.

Ainda no âmbito do TC-045.261/2020-2, consta despacho do Ministro-Relator, datado de 6/10/2021, por meio do qual determinou-se a constituição de apartados (dentre eles, este processo) para a investigação do SRP PE 448/2016 (peça 1 deste processo). Trata-se de novo marco interruptivo, seja da prescrição ordinária quanto da prescrição intercorrente.

Este processo foi autuado em 26/04/2022 (novo marco interruptivo da prescrição ordinária e intercorrente). A proposta da audiência das responsáveis pessoas físicas e jurídicas ocorreu com a instrução de 24/04/2025 (peça 142).

Verifica-se que as investigações, desde o início, trataram das condutas das pessoas jurídicas no SRP PE 448/2016, dessa forma, em que pese a alteração do termo inicial do prazo prescricional proposto pela unidade técnica, a conclusão de ausência de prescrição para as pessoas jurídicas permanece válida.

Em relação às pessoas físicas, de fato, apenas na instrução de 24/04/2025 foi efetivada a identificação dos responsáveis e de suas condutas, com a proposta de audiência.

É certo que qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato objeto do processo constitui causa de interrupção do prazo prescricional. ***Porém, para que se opere a interrupção, o responsável já deve ter sido identificado no procedimento apuratório****. Nesses termos, o seguinte excerto da decisão do Min. Ricardo Lewandowski no MS 38.672:*

Quanto à "ocorrência de atos inequívocos que importem apuração dos fatos" (art. 2º, II, da Lei 9.873/1999), destaco que somente é possível reconhecer-se tais eventos como marcos interruptivos prescricionais quando eles traduzirem medidas inequívocas de apuração de condutas individualmente descritas, imputadas à pessoa investigada, e que, posteriormente, tornaram-se objeto da tomada de contas especial.

Deve-se salientar que a prescrição busca dar vazão ao princípio da segurança jurídica, conforme lição de Maria Silvia Zanella Di Pietro (Direito Administrativo – 31. ed. rev. atual e ampl. – Rio de Janeiro, 2018):

Embora seja essa a ideia inspiradora da inclusão do princípio da segurança jurídica na Lei n o 9.784/99, ela não esgota todo o sentido do princípio, que informa vários institutos jurídicos, podendo mesmo ser inserido entre os princípios gerais do direito, portanto não específico do Direito Administrativo. ***Com efeito, o princípio está na base das normas sobre prescrição e decadência****, das que fixam prazo para a Administração rever os próprios atos, da que prevê a súmula vinculante; o § 1 o do artigo 103-A da Constituição Federal deixa expresso o objetivo da súmula vinculante de afastar controvérsias que gerem "grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica".*

Também José dos Santos Carvalho Filho condena a possibilidade de responsabilização perene dos administrados (Manual de Direito Administrativo – 33. ed. – São Paulo: Atlas, 2019):

Por outro lado, não custa destacar que o fundamento dos institutos concernentes aos prazos extintivos reside no princípio da segurança jurídica e da estabilidade das relações jurídicas, como já deixou assente reconhecida doutrina. ***De fato, não mais se concebe – a não ser em situações excepcionalíssimas de imprescritibilidade – que relações jurídicas fiquem à mercê de uma perene instabilidade, provocando contínuos temores aos que delas participam.*** *A segurança jurídica consiste exatamente em oferecer às pessoas em geral a crença da imutabilidade e da permanência dos efeitos que as relações visam a produzir.*

Não se consegue ver o acolhimento da segurança jurídica, nos termos delineados pelos referidos doutrinadores, com a possibilidade de inclusão de responsável após vários anos de tramitação de um processo de responsabilização.

Em resumo, no caso de responsáveis identificados tardiamente ao longo da tramitação da TCE, os marcos interruptivos da prescrição que precederam essa identificação não os atingem. Essa é a compreensão que tem sido externada por essa E. Corte de Contas, sendo disso exemplos o Acórdão nº 12.015/2023-1ª Câmara, de relatoria do E. Ministro Jorge Oliveira, e o Acórdão nº 5.215/2023-2ª Câmara, de cujo voto condutor, de lavra do D. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, transcrevemos o seguinte excerto:

16. Não há falar, destarte, em uma interrupção da prescrição erga omnes no processo, especialmente a ponto de atingir terceiros que dele nem sequer faziam parte no momento da prática do dito ato interruptivo, pois, como visto, se a sua natureza é de ordem subjetiva e a sua contagem individualizada, deve a prescrição incidir sobre um responsável já identificado no processo como destinatário desse ato, ao menos potencialmente, o que não ocorre na espécie destes autos, em que os Srs. Samuel Nagliatti, André Ricardo de Melo e Paulo Roberto de Melo, bem como o Município de Barueri/SP, somente vieram a ser cogitados para fins de integrar o polo passivo de qualquer procedimento apuratório em dezembro de 2016, passados mais de 10 anos dos fatos irregulares que ora lhes são imputados, muito embora os atos investigativos tenham se iniciado em 2010, no âmbito do Ministério Público Federal, em face de outros agentes. 17. Calha notar que, em situações dessa natureza, o Supremo Tribunal Federal - STF, prestigiando a concepção de que a prescrição deve ser individualizada de acordo com cada responsável, de sorte a correr de forma diversa para os diferentes integrantes do mesmo processo, entende que atos apuratórios do fato não têm o condão de suspender ou interromper o transcurso dessa marcha processual de maneira ***erga omnes****, mas tão somente para aqueles já identificados no processo. Nesse sentido, transcrevo os trechos de decisões da Excelsa Corte abaixo (grifei):*
"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).
(...)
*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 38627 AgR, Segunda Turma, Redator do acórdão Ministro GILMAR MENDES, DJe 28/4/2023)

"DIREITO PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO FUNDADA EM DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO DOS FUNDAMENTOS DA DECISÃO AGRAVADA.
1. Agravo interno contra decisão monocrática por meio da qual concedi a ordem para reconhecer a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU.
*2. A agravante se limitou a reiterar as razões da peça de informações, sem refutar os fundamentos específicos da decisão recorrida. Repetiu alegações acerca da imprescritibilidade da pretensão ressarcitória e de atos de investigação que interromperiam o prazo prescricional. No entanto, **tais atos não implicavam diretamente os agravados, sendo inábeis para causar a interrupção da prescrição relativa à conduta que lhes foi imputada.***
3. Nos termos do art. 1.021, § 1º, do CPC e do art. 317, § 1º, do RI/STF, cabe à parte agravante impugnar os fundamentos da decisão que pretende reformar. Precedentes.
4. Agravo interno a que se nega provimento." (MS 37834 AgR, Primeira Turma, Relator Ministro ROBERTO BARROSO, DJe 11/4/2022)

Em acréscimo, cita-se precedente recente da 2ª Câmara desta Corte:

Acórdão 1705/2025 Segunda Câmara (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Augusto Nardes)
Responsabilidade. Débito. Prescrição. Interrupção. Fato. Apuração. Abrangência. Pretensão punitiva.
Atos inequívocos de apuração dos fatos (art. 5º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022) somente interrompem a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU em relação aos responsáveis já identificados no procedimento apuratório.

Nesse precedente, Sua Excelência, em denso voto com a citação de diversos precedentes do STF, divergiu da unidade técnica e do MPTCU para desconsiderar os marcos interruptivos ocorridos antes da identificação do responsável:

15. Feita essa breve contextualização, passo a decidir, pedindo vênias à AudTCE e ao MPTCU, por entender que o presente feito exige deslinde diverso da proposta, nos termos das considerações que teço a seguir.
16. Inicialmente, examino a preliminar de prescrição, arguida pelos responsáveis que apresentaram alegações de defesa. Nesse ponto, acolho o exame técnico, que demonstrou, com base na Resolução-TCU 344/2022, a não ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória deste Tribunal, para os responsáveis que foram adequadamente chamados aos autos durante a fase interna de processamento do feito, no âmbito do órgão instaurador.
*17. **No entanto, verifico que tal conclusão não se aplica à situação do Estado de Pernambuco, porquanto o ente somente foi chamado aos autos na fase externa da TCE, quando do processamento do feito no âmbito desta Corte de Contas, por força da instrução preliminar de citação (peças 278/280).** A propósito, tal informação consta da última instrução técnica submetida a este Relator, nos seguintes termos:*

"13. Apesar de o tomador de contas não haver incluído o Estado de Pernambuco como responsável neste processo, após a análise da referida instrução, realizada sobre a documentação acostada aos autos, concluiu-se que sua responsabilidade deve ser incluída, em razão do ganho patrimonial na execução parcial das metas de infraestrutura e habitação, ainda que não tenha sido atingido o objetivo social previsto no ajuste realizado com o governo federal."

18. Com efeito, a AudTCE analisou a possível ocorrência de prescrição, apontando a data de 28/2/2019 como termo inicial da contagem do prazo prescricional, posto que essa data corresponde à prevista para apresentação da prestação de contas, consoante o indicado na instrução inicial (peça 278/280), que se fundamentou no estabelecido pela cláusula 12ª do termo de compromisso com o último termo aditivo de prazo (peças 129 e 151, respectivamente).

19. Trata-se da aplicação do inciso II do art. 4º da Resolução TCU 344/2022, vazado nos seguintes termos:

"Art. 4° O prazo de prescrição será contado:

(...) II - da data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial."

20. Segundo a AudTCE, após elencar os marcos interruptivos da prescrição, não teriam fluidos os prazos quinquenal (prescrição ordinária) ou trienal (prescrição intercorrente), aptos a caracterizar a ocorrência do instituto.

21. ***No entanto, neste ponto, considero pertinente distinguir a situação dos responsáveis que foram incluídos na TCE ainda na fase interna (Cehab, Jorge Luís Carreiro de Barros, Amaro João da Silva, Nilton da Mota Silveira Filho, Ricardo Calheiros de Andrade Lima, Flávio Guimarães Figueiredo Lima, Marcos Baptista Andrade, Bruno de Moraes Lisboa e Raul Goiana Novaes Menezes) daquele que apenas foi mencionado na fase externa, situação do Estado de Pernambuco.***

22. É certo que qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato objeto do processo constitui causa de interrupção do prazo prescricional. ***Porém, para que se opere a interrupção, o responsável já deve ter sido identificado no procedimento apuratório.*** *Nesses termos, identifico as seguintes decisões no âmbito do Supremo Tribunal Federal:*

"MS 38672 AgR
Órgão julgador: Primeira Turma
Relator(a): Min. CRISTIANO ZANIN
Julgamento: 29/04/2024
Publicação: 03/05/2024
Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONDENAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PRESCRITIBILIDADE DA PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. OBSERVÂNCIA DA LEI FEDERAL N. 9.873/1999. MANUTENÇÃO DA DECISÃO AGRAVADA. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – O exercício das pretensões de ressarcimento e punitivas pelo Tribunal de Contas da União está sujeito aos efeitos fulminantes da passagem de tempo, de acordo com o prazo e os marcos interruptivos previstos na Lei federal n. 9.873/1999, conforme firme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. II – Inexistência, no caso concreto, de marco temporal apto a interromper a prescrição antes do fim do prazo de cinco anos, contado da prática do ato. Atos apontados pela União e praticados na fase de controle interno que não traduzem medida inequívoca de apuração de condutas individualmente descritas, imputadas à pessoa investigada e que, posteriormente, tenham coincidido com o objeto de procedimento instaurado no âmbito do Tribunal de Contas União. III – Decurso de mais de treze anos entre o primeiro marco interruptivo apontado pela União e a autuação da tomada de contas especial. Afastamento da prescrição que só seria possível com a múltipla incidência de marcos interruptivos de mesma natureza, o que é inviável, sob pena de se chancelar a perpetuação da imprescritibilidade. IV- Agravo regimental a que se nega provimento, mantida a decisão agravada.
MS 39657
Órgão julgador: Primeira Turma
Relator(a): Min. FLÁVIO DINO
Julgamento: 21/10/2024
Publicação: 25/10/2024
Ementa: MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONDENAÇÃO AO RESSARCIMENTO DE VALORES E AO PAGAMENTO DE MULTA. PRESCRIÇÃO. CONSUMAÇÃO. AUSÊNCIA DE MARCO INTERRUPTIVO. AUSÊNCIA DE CIÊNCIA DOS RESPONSÁVEIS POR MAIS DE CINCO ANOS ININTERRUPTOS. SEGURANÇA CONCEDIDA. 1.A

jurisprudência do Supremo é firme no sentido de que a prescrição da pretensão punitiva do Tribunal de Contas ocorre em 5 (cinco) anos. 2. Para interromperem a prescrição, os atos de investigação devem implicar diretamente os responsáveis, que devem ser cientificados de forma tempestiva. Precedentes. 3. Se os fatos apurados não chegaram ao conhecimento dos responsáveis a tempo, o Supremo Tribunal Federal não tem reconhecido os marcos interruptivos da prescrição eventualmente invocados pela Administração. Precedentes. 4. Segurança concedida para cassar as decisões proferidas pelo Tribunal de Contas da União na TC nº 013.369/2015-6, em desfavor dos impetrantes, bem como para reconhecer a prescrição da pretensão sancionatória no âmbito administrativo em relação aos impetrantes pelos fatos apurados na referida tomada de contas.
MS 34705 AgR
Órgão julgador: Primeira Turma
Relator(a): Min. CRISTIANO ZANIN
Julgamento: 29/04/2024
Publicação: 02/05/2024
Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVOS REGIMENTAIS EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONDENAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PRESCRITIBILIDADE DA PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. OBSERVÂNCIA DA LEI FEDERAL N. 9.873/1999. REFORMA PONTUAL DA DECISÃO AGRAVADA. AGRAVO REGIMENTAL DA UNIÃO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. AGRAVO DOS IMPETRANTES PROVIDO. I – O exercício das pretensões de ressarcimento e punitivas pelo Tribunal de Contas da União está sujeito aos efeitos fulminantes da passagem de tempo, de acordo com o prazo e os marcos interruptivos previstos na Lei federal n. 9.873/1999, conforme firme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. II – Inexistência, no caso concreto, de marco temporal apto a interromper a prescrição antes do fim do prazo de cinco anos, contado da prática do ato. Atos apontados pela União e praticados na fase de controle interno que não traduzem medida inequívoca de apuração de condutas individualmente descritas, imputadas à pessoa investigada e que, posteriormente, tenham coincidido com o objeto de procedimento instaurado no âmbito do Tribunal de Contas União. III – Decurso de quase treze anos entre o primeiro marco interruptivo apontado pela União e a conclusão da fase interna da tomada de contas especial. Afastamento da prescrição que só seria possível com a múltipla incidência de marcos interruptivos de mesma natureza, o que é inviável, sob pena de se chancelar a perpetuação da imprescritibilidade. IV- Recurso da União a que se nega provimento. Recurso dos impetrantes provido para declarar a prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário exercida pelo TCU no âmbito da Tomada de Contas Especial n. 018.801/2014-5.
MS 38627 AgR
Órgão julgador: Segunda Turma
Relator(a): Min. ANDRÉ MENDONÇA
Redator(a) do acórdão: Min. GILMAR MENDES
Julgamento: 13/04/2023
Publicação: 28/04/2023
Ementa: 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." (grifos acrescidos).

23. No âmbito do TCU, em pesquisa à jurisprudência selecionada, identifico diversos precedentes no mesmo sentido, de que atos de apuração dos fatos e notificações dirigidos a determinados responsáveis não interrompem a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU em relação a outros responsáveis somente identificados posteriormente, por exemplo:

"Não caracteriza marco interruptivo da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU ato de investigação dos fatos que não contém medidas inequívocas de apuração de condutas individualmente descritas e imputadas ao responsável.

Acórdão 5215/2023-Segunda Câmara | Relator: MARCOS BEMQUERER

ÁREA: Responsabilidade | TEMA: Débito | SUBTEMA: Prescrição

Outros indexadores: Interrupção, Pretensão punitiva, Individualização, Fato, Conduta, Apuração

Não caracteriza marco interruptivo da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU ato de investigação dos fatos que não contém medidas inequívocas de apuração de condutas individualmente descritas e imputadas ao responsável.

Acórdão 763/2024-Segunda Câmara | Relator: MARCOS BEMQUERER

ÁREA: Responsabilidade | TEMA: Débito | SUBTEMA: Prescrição

Outros indexadores: Interrupção, Pretensão punitiva, Individualização, Fato, Conduta, Apuração

Notificações, oitivas, citações e audiências constituem causas interruptivas da prescrição somente em relação ao responsável destinatário da comunicação do TCU (art. 5º, § 5º, da Resolução TCU 344/2022), mesmo quando da análise da prescrição intercorrente.

Acórdão 6610/2024-Segunda Câmara | Relator: VITAL DO RÊGO

ÁREA: Responsabilidade | TEMA: Débito | SUBTEMA: Prescrição

Outros indexadores: Notificação, Prescrição intercorrente, Audiência, Citação, Oitiva, Interrupção.

Atos de apuração dos fatos e notificações dirigidos a determinados responsáveis não interrompem a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU em relação a outros responsáveis somente identificados posteriormente.

Acórdão 12015/2023-Primeira Câmara | Relator: JORGE OLIVEIRA

ÁREA: Responsabilidade | TEMA: Débito | SUBTEMA: Prescrição

Outros indexadores: Abrangência, Interrupção."

24. Com base nesses precedentes, considerando que, antes da instrução preliminar de citação da AudTCE de 20/9/2024 (peça 278), o Estado de Pernambuco não figurava como responsável no âmbito desta TCE, portanto não foi chamado aos autos, os marcos interruptivos elencados pela AudTCE não podem afetar esse responsável.

*25. **Isso porque, no caso desse responsável, observa-se que entre o termo inicial da prescrição (28/2/2019, data da apresentação da prestação de contas) e a referida instrução preliminar de citação (20/9/2024), peça 278, ou mesmo da data da notificação do responsável Estado de Pernambuco (14/10/2024 – peça 294), houve o transcurso do prazo superior a cinco anos, a configurar a ocorrência da prescrição ordinária.***

26. Assim, feitos esses esclarecimentos, divirjo, neste ponto, da conclusão da AudTCE quando aponta a não ocorrência das prescrições ordinária e intercorrente, inclusive para o ente federativo, para afirmar a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória em relação ao Estado de Pernambuco, devendo o processo ser arquivado em relação a esse responsável, a teor do art. 11 da Resolução-TCU 344/2022, que prescreve:

"Art. 11. Reconhecida pelo Tribunal a prescrição da pretensão punitiva e da pretensão ressarcitória em relação à totalidade das irregularidades, o processo deverá ser arquivado, ressalvada a hipótese do art. 12."

*27. **Ao adotar, nesse caso, a linha jurisprudencial acima, não me furto a reconhecer que ela ainda não se encontra pacificada nesta Casa, visto que, na pesquisa à jurisprudência selecionada do Tribunal, identifico diversas outras decisões no sentido de que:***

"Ato inequívoco de apuração dos fatos (art. 5º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022) constitui causa objetiva de interrupção da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, atingindo também eventuais responsáveis pela irregularidade ainda não identificados na investigação."

28. ***No entanto, considero que essa última abordagem não reflete o princípio da segurança jurídica em sua plenitude, como consectário lógico e elementar do instituto da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória e, também, para me alinhar com a tese prevalecente no Supremo Tribunal Federal, como mencionei no parágrafo 22, retro.***

Observa-se que o Ministro-Relator desse precedente reconheceu a existência de divergência jurisprudencial, porém, em atenção a diversos precedentes do STF e diante da necessária obediência ao princípio da segurança jurídica, reconhece a prescrição em relação ao responsável incluído tardiamente.

Por fim, cita-se precedente deste exercício também neste sentido:

Boletim de jurisprudência 591
Acórdão 3115/2026 Segunda Câmara (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Augusto Nardes)
Responsabilidade. Prescrição. Prazo. Identificação. Responsável. Notificação.
Eventuais responsáveis identificados após o primeiro ato inequívoco de apuração do fato (marco interruptivo da prescrição, nos termos do art. 5º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022 c/c o art. 2º, inciso II, da Lei 9.873/1999) devem ser cientificados pela autoridade competente ou por órgão de controle no prazo máximo de cinco anos, contado daquele ato, sob pena de prescrição das pretensões ressarcitória e sancionatória do TCU em relação a tais responsáveis.

Considerando que antes da instrução da unidade técnica de 24/04/2025 não teria havido a devida identificação dos responsáveis e de suas condutas, os marcos interruptivos desde o início da fluência do prazo prescricional não os podem atingir. Ou seja, iniciada em 09/03/2017 a marcha prescricional, as pretensões sancionatória e ressarcitória já estavam prescritas quando proposta a inclusão desses responsáveis, em 24/04/2025. ***Assim, assiste razão a unidade técnica, no que concerne à declaração da prescrição em relação às pessoas físicas responsáveis.***

No que concerne ao mérito (análise das razões de justificativa), a instrução da unidade técnica não merece qualquer reparo.

Feitas essas considerações, manifesta-se anuência à proposta da unidade técnica."

É o relatório.

VOTO

Trata-se de representação constituída por determinação do relator exarada no âmbito do TC 045.261/2020-2 para o aprofundamento de investigações de indícios de irregularidades observadas no Pregão Eletrônico SRP 448/2016, promovido pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) para aquisição de mobiliário. O certame integra conjunto mais amplo de apurações relacionadas à atuação das empresas Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. e Forma Style Seating Ergonomic Ltda., integrantes do denominado Grupo Forma.

2. As investigações que deram origem a estes autos identificaram padrão recorrente de atuação do Grupo Forma em licitações de mobiliário da Administração Pública Federal. Entre julho de 2008 e novembro de 2020, as empresas do grupo venceram 91 pregões eletrônicos, com adjudicações nominais de R$ 801.830.515,55, além de 113 contratações por dispensa de licitação. Os indícios apurados incluem especificações excessivamente detalhadas, exigências desarrazoadas de certificações e laudos, baixa competitividade, agrupamento de itens e manipulação de pesquisas de preços.

3. No caso específico do PE SRP 448/2016-DNIT, a AudContratações concentrou o exame em duas vertentes: a possível fraude à pesquisa de preços e a existência de conluio entre agentes do Dnit e

a Forma Office na montagem da fase interna da licitação. A apuração também alcançou indícios de superfaturamento, cujo exame foi destacado para processo apartado.

4. A análise técnica valeu-se, em especial, de documentos apreendidos pela Polícia Federal no âmbito da Operação Burolano. Esse acervo evidenciou modo de atuação em que o Grupo Forma indicava empresas parceiras para fornecer cotações, elaborava propostas em nome dessas empresas e participava da preparação de documentos internos dos órgãos públicos, inserindo especificações e exigências aptas a restringir a competição.

5. Quanto à pesquisa de preços do PE SRP 448/2016, foram consultadas Collection Móveis Comércio e Indústria Ltda., Linear Móveis Ltda. e Ampliar Ambientes Corporativos, atual Ampy Company Produtos para Escritório Ltda. A unidade técnica identificou padrões anormais de proximidade e permutação entre os valores cotados, além de vínculos relevantes dessas três empresas com a Forma Office. Consideradas em conjunto, tais evidências conduziram à conclusão preliminar de que as cotações não foram produzidas de forma independente.

6. No tocante ao conluio na fase interna, a instrução registra a existência, nos discos rígidos da Forma Office, de diversos arquivos intitulados "DNIT - SUGESTÃO", produzidos meses antes da publicação do edital. A versão de agosto de 2016 continha os mesmos 97 itens, descrições e quantitativos posteriormente inseridos no Anexo IV do edital, ao passo que a minuta de termo de referência localizada nos equipamentos da empresa reproduzia especificações que circularam entre servidores do Dnit durante o planejamento do certame.

7. Há, ainda, elementos que vinculam diretamente agentes públicos a esses documentos, a exemplo de **e-mails** internos que indicavam que o Sr. André França Gonçalves, então Coordenador de Administração Patrimonial, orientava alterações no termo de referência e determinou a utilização, como referência, de edital de pregão anteriormente vencido pela Forma Office. O documento utilizado pelo servidor para justificar a padronização do mobiliário apresentava, em seus metadados, autoria de empregado do Grupo Forma.

8. A partir desse conjunto probatório, a AudContratações propôs a realização das audiências sintetizadas no quadro a seguir:

Irregularidades	Responsáveis	Condutas
Fraude à pesquisa de preços	Linear Móveis Ltda.; Collection Móveis Comércio e Indústria Ltda.; Ampliar Ambientes Corporativos (atual Ampy Company Produtos para Escritório Ltda.)	Apresentaram ao DNIT cotações de preços combinadas entre si, com participação da Forma Office.
	Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda.	Elaborou as cotações combinadas das empresas consultadas, dando consecução à fraude na pesquisa de preços.
	Sr. André França Gonçalves	Como responsável pelas informações técnicas do termo de referência, participou da produção do demonstrativo de preços formado a partir das cotações questionadas.
	Sr. Pedro Henrique Mello Pereira	Como responsável pela elaboração do termo de referência, participou da produção do demonstrativo de preços formado a partir das cotações questionadas.
	Sr. Luís Fernando Borges Matias	Encaminhou solicitações de cotação às empresas apontadas como integrantes do esquema relacionado à Forma Office.
Conluio na fase interna	Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda.	Atuou junto a agentes do Dnit na montagem do processo licitatório, com inserção de especificações e exigências restritivas.

Irregularidades	Responsáveis	Condutas
	Sr. André França Gonçalves	Foi responsável pelas informações técnicas do termo de referência e, segundo os indícios, atuou em articulação com a Forma Office na definição das especificações.
	Sr. Pedro Henrique Mello Pereira	Elaborou o termo de referência que incorporou as especificações apontadas como oriundas da atuação concertada com a Forma Office.
	Sr. Lusivaldo dos Santos Ribeiro	Teve acesso a planilhas elaboradas pela Forma Office e as encaminhou ao Sr. André França Gonçalves durante a fase de planejamento.

9. Em relação ao superfaturamento, a unidade técnica registrou indício de dano ao Erário no montante de R$ 2.132.237,13. Considerando que a metodologia de quantificação se repete em outros processos conexos de mobiliário, a matéria foi concentrada no TC 006.914/2025-0, de modo a conferir maior racionalidade e uniformidade à apuração do débito.

10. As razões de justificativa apresentadas pelas pessoas jurídicas, em síntese, buscaram afastar a ocorrência de fraude e conluio. A Forma Office sustentou que a matéria já teria sido apreciada em processos anteriores, invocando coisa julgada administrativa, segurança jurídica, proteção da confiança e vedação ao **bis in idem**, além de alegar ausência de prova concreta e individualizada de sua participação nas irregularidades.

11. Por seu turno, a Ampliar/Ampy afirmou não ter elaborado a cotação que lhe foi atribuída, alegando falsificação de assinatura, inatividade empresarial e ausência de vínculo com os fatos, enquanto a Collection sustentou que sua atuação teria se limitado ao fornecimento de cotação, sem conhecimento de eventual conduta irregular de seu representante. A Linear, por sua vez, não se manifestou nestes autos, embora tenha apresentado, em processos conexos, argumentos no sentido de que a proximidade dos preços decorreria de práticas normais de formação de margens comerciais e de que inexistiria prova de adesão consciente a qualquer ajuste fraudulento.

12. Quanto às pessoas físicas, o Sr. Luís Fernando Borges Matias alegou desempenhar funções meramente operacionais como colaborador terceirizado, sem poder decisório ou competência para definir os fornecedores consultados, tese que foi acolhida pela unidade técnica. Os Srs. André França Gonçalves, Pedro Henrique Mello Pereira e Lusivaldo dos Santos Ribeiro, embora regularmente cientificados, não apresentaram razões de justificativa, razão pela qual foi proposta a revelia dos três responsáveis.

13. A derradeira instrução da AudContratações registrou que os Srs. André França Gonçalves e Lusivaldo dos Santos Ribeiro teriam atuado com dolo, diante das evidências de contato com integrantes do Grupo Forma, enquanto a conduta do Sr. Pedro Henrique Mello Pereira teria sido caracterizada por erro grosseiro.

14. Portanto, a AudContratações propôs considerar procedente a representação, rejeitar as justificativas da Forma Office, Collection e Ampliar/Ampy e declarar sua inidoneidade, bem como considerar revel e igualmente declarar inidônea a Linear Móveis. Em relação às pessoas físicas, propôs acolher as justificativas do Sr. Luís Fernando Borges Matias e reconhecer a prescrição quanto a todos os agentes ouvidos, deixando de aplicar sanções aos Srs. André França Gonçalves, Pedro Henrique Mello Pereira e Lusivaldo dos Santos Ribeiro.

15. Instado a se manifestar especialmente sobre a matéria prescricional, o Ministério Público junto ao TCU anuiu, em essência, às conclusões da unidade técnica. O **Parquet** entendeu que o termo inicial da prescrição deve ser único, fixado em 9/3/2017, data da autuação do TC 004.737/2017-2, e considerou válidos os marcos interruptivos posteriores para as pessoas jurídicas. Quanto às pessoas físicas, concordou com o reconhecimento da prescrição, uma vez que somente foram individualmente identificadas em 24/4/2025, reputando inaplicáveis a elas os atos interruptivos anteriores. No mérito, consignou não haver reparos à análise das razões de justificativa e manifestou anuência à proposta da unidade técnica.

II

16. Feita essa indispensável contextualização dos fatos, cabe deliberar preliminarmente sobre a prescrição da pretensão punitiva.

17. As posições do MP/TCU e da unidade técnica foram uníssonas quanto à ocorrência da prescrição em relação às pessoas físicas, mas afastaram o fato no que diz respeito às pessoas jurídicas. A unidade técnica não acolheu a alegação de prescrição no tocante às empresas, pois considerou como marco inicial a autuação do processo originário, TC 045.261/2020-2, em 26/11/2020, quando chegaram ao conhecimento do TCU as irregularidades relacionadas em vários certames.

18. No entender da AudContratações, a prescrição foi posteriormente interrompida com a autuação do presente processo, em 26/4/2022, de modo que eventual prescrição intercorrente ocorreria em 26/4/2025. Contudo, antes desse prazo, em 24/4/2025, foi concluída a instrução propondo as audiências dos responsáveis, seguida dos pronunciamentos das instâncias superiores da unidade técnica e do encaminhamento dos autos ao relator (peça 142).

19. Assim, a AudContratações considerou tratar-se de ato inequívoco de apuração dos fatos, apto a interromper novamente o prazo prescricional, nos termos do art. 5º, II, da Resolução-TCU 344/2022.

20. Com as vênias de estilo, observo que esta Corte de Contas possui precedentes no sentido de que a autuação de processo apartado não é suficiente para interromper a prescrição intercorrente. Como exemplo, cito os seguintes enunciados extraídos da jurisprudência sistematizada do TCU:

"*A autuação de processo apartado para apuração de responsabilidades apontadas no processo originador não interrompe, por si só, a prescrição intercorrente, pois, embora constitua ato de andamento regular do processo, não interfere de modo relevante no curso das apurações (art. 8º, § 1º, da Resolução TCU 344/2022)*" (Acórdão 2.394/2025-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues).

"*Despacho de mero expediente comunicando a autuação de processo conexo não é marco interruptivo da prescrição intercorrente, por se tratar de ato que não interfere de modo relevante no curso das apurações, assemelhando-se à prestação de informações (art. 8º, § 1º, da Resolução TCU 344/2022)*" (Acórdão 2.509/2022-Plenário, do mesmo relator).

21. No âmbito do TC 045.261/2020-2, exarei despacho datado de 6/10/2021 determinando a constituição do presente apartado, que ocorreu no dia 26/4/2022 (peça 1). No entanto, a primeira instrução dos autos ocorreu apenas em 24/4/2025 (peça 138), portanto, mais de três anos após a determinação do relator, operando-se a prescrição intercorrente.

22. A meu ver, a autuação do TC 007.564/2022-8, em 26/4/2022, não constitui causa interruptiva, pois os fatos relativos ao Pregão Eletrônico SRP 448/2016 já eram conhecidos e estavam sob apuração no TC 045.261/2020-2. A constituição destes autos decorreu de opção de organização processual, mediante desmembramento das apurações já em curso, não representando novo conhecimento dos fatos nem ato que tenha interferido, por si só, de modo relevante na investigação. Trata-se, portanto, de ato de mero seguimento, que, à luz dos arts. 5º, § 3º, e 8º, § 1º, da Resolução-TCU 344/2022, não possui eficácia interruptiva.

23. Entendo, nesse ponto, que a simples constituição de apartado não pode renovar artificialmente o prazo prescricional. Se assim fosse, bastaria a este Tribunal promover sucessivos desmembramentos ou reorganizações processuais para reiniciar a contagem, ainda que nenhuma providência substancial de apuração tivesse sido adotada. A jurisprudência desta Corte tem distinguido o mero andamento procedimental dos atos que efetivamente interferem de modo relevante no curso das apurações. Como assinalado no voto condutor do Acórdão 965/2025-Plenário (relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira), não basta que determinado ato possa ser qualificado como andamento regular: para produzir efeito interruptivo, deve possuir conteúdo decisório ou analítico relevante e representar avanço substancial da apuração.

24. Partindo dessa premissa, considero como marco relevante para a contagem da prescrição a autuação do processo originário TC 045.261/2020-2, em 26/11/2020, ocasião em que este Tribunal já detinha conhecimento das irregularidades que posteriormente seriam examinadas nestes autos. A partir

daí, cabia ao TCU desenvolver as providências necessárias à responsabilização dos agentes, independentemente da opção posterior de distribuir a matéria em processos apartados. A autuação deste feito em 26/4/2022 não alterou substancialmente o estado das investigações e, portanto, não reiniciou o prazo.

25. Também não considero que a instrução de 24/4/2025, que propôs as audiências, possa afastar a prescrição já consumada. O art. 8º da Resolução-TCU 344/2022 estabelece prazo de três anos para a prescrição intercorrente quando o processo permanece sem despacho ou julgamento que evidencie andamento regular e interfira de modo relevante no curso das apurações. Tomado como referência o último marco substancial anterior ao desmembramento – e não a simples autuação formal do apartado – , o prazo trienal já havia transcorrido quando produzida aquela instrução. Ato praticado após a consumação da prescrição não tem aptidão para fazer renascer pretensão punitiva já extinta.

26. Essa interpretação, a meu ver, é também a que melhor preserva a finalidade da prescrição intercorrente. A Resolução-TCU 344/2022 não pretende apenas verificar se houve movimentação formal dos autos, mas impedir que o administrado permaneça indefinidamente sujeito à pretensão sancionatória enquanto se sucedem providências burocráticas que não representam avanço material da apuração. Autuação, distribuição, formação de apartado e encaminhamentos internos não podem ser equiparados, automaticamente, a atos interruptivos, sob pena de esvaziar a própria garantia instituída pela norma.

27. Assim, embora reconheça a gravidade dos fatos apurados e a consistência de diversos elementos reunidos nos autos, entendo que tais circunstâncias não autorizam relativizar o regime jurídico da prescrição. A gravidade da infração pode repercutir na responsabilização e na dosimetria da sanção enquanto subsistente a pretensão punitiva, mas não constitui fundamento para afastar prazo prescricional já consumado.

28. Por essas razões, divirjo da unidade técnica e reconheço a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva em relação a todos os responsáveis. Por conseguinte, julgo prejudicado o exame de mérito da presente representação e arquivo os autos.

Ante o exposto, proponho que seja prolatado o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de setembro de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 2633/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.564/2022-8.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Responsáveis: Ampy Company Produtos para Escritório Ltda. (08.992.442/0001-73); André França Gonçalves (024.683.176-61); Collection Móveis Comércio e Indústria Ltda. (01.913.813/0001-35); Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (09.813.581/0001-55); Linear Móveis Ltda. (00.586.842/0001-77); Luís Fernando Borges Matias (013.741.221-57); Lusivaldo dos Santos Ribeiro (490.619.091-04); Pedro Henrique Mello Pereira (047.320.351-08).
4. Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit).
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Danillo de Oliveira Gomes (65656/OAB-DF), representando Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda.; Luís Eduardo Lopes Serpa Colavolpe (56535/OAB-BA), representando João de Deus Madureira Neto; Felipe Gabriel dos Santos Oliveira (100969/OAB-PR),

Jonathan Malheiros Telles (84049/OAB-PR) e outros, representando Dinauar Douglas de Alencar; Alexandre Mattão da Silva (13074/OAB-DF), representando Collection Móveis Comércio e Indústria Ltda.; Luís Eduardo Lopes Serpa Colavolpe (56535/OAB-BA), representando Linear Móveis Ltda; Vitória Araújo do Nascimento (80898/OAB-DF) e Julia Helena Bastos Rezende Silva (44787/OAB-DF), representando Luís Fernando Borges Matias; Felipe Gabriel dos Santos Oliveira (100969/OAB-PR), Jonathan Malheiros Telles (84049/OAB-PR) e outros, representando Ampy Company Produtos para Escritório Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação constituída para análise de indícios de irregularidade observados no Pregão Eletrônico PE SRP 448/2016, gerenciado pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), tendo por objeto a constituição de atas de registro de preços para a compra de mobiliário,

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

9.1. conhecer da representação, com fulcro nos arts. 235 e 237, inciso IV e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), para, no mérito, considerá-la prejudicada; e

9.2. reconhecer a ocorrência da prescrição intercorrente e arquivar o processo, com fundamento nos arts. 8º, 10 e 11 da Resolução 344/2022 deste Tribunal.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2633-38/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário
TC 008.010/2025-0
Natureza(s): Tomada de Contas Especial
Órgão/Entidade: Superintendência Estadual do Inss - MANAUS/AM - INSS/MPS
Responsável: Genésio Almeida Vinente (078.099.802-20)
Interessado: Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40)
Representação legal: não há

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONCESSÃO FRAUDULENTA DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO TEMPORÁRIA PARA O EXERCÍCIO DE FUNÇÃO PÚBLICA NA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor do sr. Genésio Almeida Vinente, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário NB: 551.104.551-5, de titularidade da sra. Adélia Oliveira Carvalho.

2. A Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) assim se manifestou (peça 74):

"***HISTÓRICO***

1. *Em 15/7/2024, o dirigente do Instituto Nacional do Seguro Social autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 2080/2024.*
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:*

Concessão irregular de benefício assistencial sem os requisitos legais estabelecidos na Lei 8.742/1993.

3. *O responsável arrolado na fase interna foi devidamente comunicado e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.*
4. *No relatório (peça 47), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R$ 42.960,35, imputando-se a responsabilidade a Genesio Almeida Vinente, na condição de gestor dos recursos.*
5. *Em 9/4/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 51), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela Irregularidade das presentes contas (peças 52 e 53).*
6. *Em 30/4/2025, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela Irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 54).*
7. *No âmbito do Tribunal, diante da identificação de ação penal com perfeita identidade fática com os fatos investigados na presente tomada de contas especial, então em curso na 4ª Vara da Justiça Federal de Manaus/AM (0017178-43.2013.4.01.3200 – peça 18), foi proposto o sobrestamento do feito, em face do Acórdão 2.239/2018-1ª Câmara, segundo o qual "a existência de investigações criminais em andamento, com potencial de produzir elementos capazes de interferir no desfecho do mérito de processo em curso no TCU, pode justificar o sobrestamento do julgamento dos autos" (peça 58).*
8. *A proposta foi inicialmente acolhida (peça 62), sendo posteriormente determinada a retomada do andamento processual (peça 67), diante da superveniente prolação do Acórdão 1.714/2025-TCU-Plenário, mediante o qual o Tribunal fixou a tese de que a contagem do prazo prescricional nas tomadas de contas deve observar a pena máxima em abstrato cominada ao tipo penal aplicável, independentemente do desfecho da ação penal correlata.*
9. *Cumpre ainda anotar que a análise dos pressupostos de procedibilidade previstos na IN/TCU 98/2024 não identificou impedimentos para o prosseguimento do feito sob os aspectos "viabilidade do exercício do contraditório e ampla defesa", "valor de constituição da TCE" e "prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória" (peça 58).*

10. Em relação a este último aspecto, a instrução anterior (peça 64) destacou que o responsável foi denunciado (e condenado) no âmbito da referida ação penal por estelionato majorado e por corrupção passiva (arts. 171, § 3º, e 317 do Código Penal - peça 18, p. 55), este último com pena máxima em abstrato de 12 (doze) anos e prazo prescricional de 16 (dezesseis) anos, a teor do art. 109, inciso II, do referido diploma legal.

11. Isto posto, conclui-se que permanece inalterada a condição de não prescrição indicada na instrução anterior (peça 64), visto não ter transcorrido sequer prazo superior a 16 anos entre o primeiro evento interruptivo neste processo, dia 15/7/2024 (despacho de instauração da TCE), e a data de elaboração da presente peça processual.

12. Em seguida, realizou-se uma análise técnica dos elementos fáticos e jurídicos deste caso, com o objetivo de estabelecer parâmetros processuais para a apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, nos seguintes termos:

*(...) **EXAME TÉCNICO***

37. A instauração desta TCE fundamenta-se no Relatório do MOB – Monitoramento Operacional de Benefício, peça 16, que detalha a apuração de irregularidades relacionadas ao processo de concessão de benefício NB: 551.104.551-5, de titularidade de Adélia Oliveira Carvalho.

38. Além disso, baseia-se na Ultimação de Instrução, Relatório Final e demais peças processuais, provenientes do Processo Administrativo Disciplinar nº 35011.000235/2016-22 e sentença penal proferida em processo criminal nº 0017178-43.2013.4.01.3200, advinda da 4ª Vara da Justiça Federal de Manaus - AM (peças 5 a 7, 8 a 11 e 18, respectivamente).

39. Ressalta-se que o Processo Administrativo Disciplinar 35011.000235/2016-22 trata da apuração da conduta do ex-servidor Genésio Almeida Vinente, no que se refere às irregularidades relacionadas a um total de 169 benefícios, oriundo da 'Operação Compensa', dentre estes o benefício NB: 551.104.551-5, de titularidade de Adélia Oliveira Carvalho, cuja responsabilidade recai sobre o mencionado ex-servidor.

40. Para apurar a irregularidade, o Setor de Monitoramento de Benefícios analisou a concessão do benefício assistencial e foi providenciado consulta à Secretaria Adjunta de Inteligência do Estado do Amazonas - SEAI/AM (peça 17, p. 11), a respeito de suposta Carteira de Identidade de Registro Geral nº 0615428-7 – 5ª via, que serviu de base para a concessão do benefício, a qual informou que a nominada não possui cadastro e prontuário civil no Instituto.

41. Ademais, providenciou-se também consulta ao Cartório do 8º Registro Civil de Pessoas Naturais de Manaus - AM, sobre a Certidão de Nascimento registrada sob o termo 88.841, folha 994, livro 66, cuja autenticidade do documento não foi confirmada pelo Cartório, conforme se extrai do Relatório MOB e Documentos Probatórios - Irregularidade do Dano (peças 16 e 17). Deste modo, concluiu-se que o benefício foi concedido sem a comprovação de idade mínima exigida, contrariando o art. 20, da Lei 8.742/93.

42. A Comissão Disciplinar, após apreciação das peças defensivas pertinente ao servidor indiciado, ex-servidor Genésio Almeida Vinente, emitiu Relatório Final em 1/12/2023 (peças 8 a 11), com a sugestão de arquivamento do processo, a qual constatou-se grave lesão ao erário, todavia, não restou demonstrado pelas provas constantes dos autos, a responsabilidade do ex-servidor.

43. A Comissão sustentou que o dolo ou culpa são elementos necessários para a caracterização da infração disciplinar no Direito Administrativo, sendo os mesmos componentes do fato típico, que em conjunto com os fatos ilícitos, definem a infração.

44. O Processo Administrativo Disciplinar 35011.000235/2016-22, inicialmente foi enviado à apreciação da Corregedoria-Geral que, após analisar as peças de defesa, os aspectos formais e a conduta do agente público indiciado, manifestou-se de forma contrária à Comissão Processante, mediante o Parecer 4/2023/SEACOR-CORREC/CORREC-CORREG/CORREG-INSS, de 29/1/2024 (peça 12).

45. Conforme a análise realizada pela Corregedoria-Geral, os elementos constantes dos autos indicam que o ex-servidor Genésio Almeida Vinente recebia valores indevidos para conceder benefícios assistenciais, opinando pela aplicação da penalidade de demissão ao referido servidor, com fundamento nos incisos IX e XII do art. 117, c/c os incisos I, IV e X do art. 132, todos da Lei nº 8.112/1990. Alternativamente, a Corregedoria sugeriu, a critério da autoridade competente, a reabertura do referido processo administrativo disciplinar.

46. Em seguida, o processo foi submetido à apreciação da Procuradoria Geral Federal que, após examinar a peça de defesa e os aspectos formais do processo, manifestou-se por meio do Parecer nº 00039/2024/ENC.PESSOAL/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, de 28/2/2024, e aprovado pelo Despacho nº 00060/2024/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, de 4/3/2024, pela demissão do ex-servidor Genésio Almeida

Vinente (peças 13 e 14).

47. O Parecer nº 00039/2024/ENC.PESSOAL/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, relacionado ao PAD 35011.000235/2016-22, foi validado pelo Presidente do Instituto Nacional do Seguro Social, com a emissão da Portaria PRES/INSS nº 55, emitida em 13 de março de 2024 e publicada no Diário Oficial da União - DOU, Seção 02, nº 51, de 14 de março de 2024 (peça 15), demitindo o ex-servidor Genésio Almeida Vinente.

48. Em complemento à apuração realizada no âmbito do PAD em questão, anota-se que em consultas públicas ao Sistema da Justiça Federal - TRF-1, o tomador encontrou a sentença penal referente ao processo judicial nº 0017178-43.2013.4.01.3200, oriundo da deflagração da Polícia Federal, 'Operação Compensa', proferida pela 4ª Vara da Justiça Federal de Manaus – AM, o qual teve por objeto crimes similares envolvendo outros beneficiários do INSS.

49. O responsável Genésio Almeida Vinente foi denunciado e condenado, no âmbito da ação penal 0017178-43.2013.4.01.3200 (peça 18, p. 48), por corrupção passiva (art. 317), estelionato (art. 171, § 3º) e associação criminosa (art. 288).

50. Conforme exposto na sentença (peça 18), segundo o Ministério Público Federal - MPF, o ex-servidor Genésio Almeida Vinente e demais terceiros, compuseram uma associação criminosa que, através da falsificação de documentos e pagamento de vantagens indevidas a servidores do INSS, obteve de forma fraudulenta diversos benefícios. Desta forma, o agente foi condenado pela prática de delitos previstos nos artigos 171, § 3º; 288 e 317, todos do Código Penal Brasileiro.

51. A ocorrência de solidariedade de terceiros em relação ao ex-servidor Genésio Almeida Vinente, em razão da sentença penal proferida no processo criminal nº 0017178-43.2013.4.01.3200, segundo o INSS, ocorreu apenas em relação aos benefícios de Brena Fontenele Sobrinho (NB: 87/535.199.611-8), Eudes da Silva Costa (NB: 87/535.148.212-2), Helder Silva Costa (NB: 87/140.332.334-5) e Manoel Fontenele de Souza (NB: 88/536.336.475-8).

52. Com base nas evidências do PAD e das constatações do processo criminal, o INSS decidiu pela imputação do débito histórico de R$ 42.960,35 ao responsável Genésio Almeida Vinente pela concessão irregular de benefício NB: 551.104.551-5, de titularidade de Adélia Oliveira Carvalho.

53. Em relação à responsabilização do beneficiária Adélia Oliveira Carvalho, conforme apuração do INSS, anotou-se pela impossibilidade de avaliar a existência de ato ilegal praticado pela beneficiada e o nexo causal com as irregularidades perpetradas pelo citado agente público Genésio Almeida Vinente, uma vez que não há evidências se o próprio responsável tinha conhecimento dos repasses irregulares.

(...)

13. *Diante do exame realizado, foi proposta a adoção das seguintes medidas processuais:*

(...) ***PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO***

64. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) *retirar o sobrestamento dos autos, com fulcro no art. 47 da Resolução TCU 259/2014;*

b) *realizar a* ***citação****, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, o responsável abaixo indicado, em decorrência das condutas praticadas, apresente alegações de defesa e/ou recolha, aos cofres especificados, a quantia abaixo indicada, atualizada monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, que geraram a irregularidade demonstrada a seguir:*

Débito relacionado somente ao responsável Genesio Almeida Vinente (CPF: 078.099.802-20).

Irregularidade: concessão irregular de benefício assistencial sem os requisitos legais estabelecidos na Lei 8.742/1993.

Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 18 e 21.

Normas infringidas: art. 20, Lei 8742/1993; arts. 116, incisos I, II e III, e 117, inciso IX, da Lei 8.112/1990.

Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

Valor atualizado do débito (sem juros) em 7/10/2025: R$ 77.219,74.

Conduta: conceder indevidamente o benefício assistencial NB: 551.104.551-5, de titularidade de Adélia Oliveira Carvalho, com base em documentos falsificados, como carteira de identidade (RG) e certidão de nascimento, sem a comprovação de idade mínima exigida no art. 20, da Lei 8.742/93.

Nexo de Causalidade: a concessão irregular do benefício assistencial NB: 551.104.551-5, de titularidade de Adélia Oliveira Carvalho, com base em documentos falsificados, viabilizou o pagamento indevido de recursos públicos, ocasionando dano ao erário no valor histórico de R$ 42.960,35.

Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, observar os preceitos legais e regulamentares, abstendo-se de promover a inserção de informações sabidamente falsas e de conceder benefício em desacordo com o art. 20 da Lei 8.742/93.

(...)

14. *Em cumprimento ao pronunciamento do Relator (peça 67), foi efetuada a citação do responsável, que, todavia, optou por não apresentar manifestação no prazo fixado, conforme detalhado a seguir.*

14.1. *Citação de **Genésio Almeida Vinente**:*

> ***Comunicação**: Ofício 48206/2025 – Secomp (peça 70)*
> *Data da Expedição: 19/11/2025*
> *Data da Ciência: **5/12/2025** (peça 71)*
> *Observação: Ofício enviado para o endereço residencial do responsável, conforme pesquisa na base de dados da Justiça Eleitoral (peça 68)*
> *Data final para apresentação de defesa: 20/12/2025*

14.2.

> ***Comunicação**: Ofício 48207/2025 – Secomp (peça 69)*
> *Data da Expedição: 19/11/2025*
> *Data da Ciência: **3/12/2025** (peça 72)*
> *Observação: Ofício enviado para o endereço residencial do responsável, conforme pesquisa na base de dados da Receita Federal (peça 68)*
> *Data final para apresentação de defesa: 18/12/2025*

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações

15. *Preliminarmente, cumpre tecer breves considerações sobre a forma como são realizadas as comunicações processuais no TCU. O Regimento Interno do TCU e demais normativos pertinentes definem que a validade da citação via postal não depende de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário da comunicação, o que dispensa, no caso em tela, a entrega do AR em "mãos próprias". A exigência da norma é no sentido de o Tribunal verificar se a correspondência foi entregue no endereço correto, residindo aqui a necessidade de certeza inequívoca.*

16. *Não é outra a orientação da jurisprudência do TCU, conforme se verifica dos julgados a seguir transcritos:*

São válidas as comunicações processuais entregues, mediante carta registrada, no endereço correto do responsável, não havendo necessidade de que o recebimento seja feito por ele próprio (Acórdão 3648/2013-TCU-Segunda Câmara, Relator José Jorge);

É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando-se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação. (Acórdão 1019/2008-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymler);

As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de Recebimento - AR, via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bastando para sua validade que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto. (Acórdão 1526/2007-TCU-Plenário, Relator Aroldo Cedraz).

17. *A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega*

do "AR" no endereço do destinatário:

Ementa: agravo regimental. Mandado de segurança. Desnecessidade de intimação pessoal das decisões do tribunal de contas da união. art. 179 do regimento interno do TCU. Intimação do ato impugnado por carta registrada, iniciado o prazo do art. 18 da lei nº 1.533/51 da data constante do aviso de recebimento. Decadência reconhecida. Agravo improvido.

O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.

O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples.

Da revelia do responsável Genésio Almeida Vinente

18. *No caso vertente, a citação do responsável ocorreu no seu endereço residencial (peças 70 e 69), provenientes de pesquisas de endereço constantes das bases de dados da Justiça Eleitoral e da Receita Federal (peça 68).*

19. *Verifica-se que a comunicação ao responsável foi efetivada com o retorno dos avisos de recebimento lançados às peças 71 e 72, circunstância que, a um só tempo, comprova que o responsável tomou conhecimento dos fatos que lhe são imputados, conferindo-lhe, deste modo, oportunidade para o regular exercício do contraditório e da ampla defesa, como também aperfeiçoa as medidas processuais adotadas por esta Corte, tornando-as juridicamente válidas.*

20. *Superada a análise acerca da validade das notificações, transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte o responsável arrolado, impõe-se que seja considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.*

21. *Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor (Acórdãos 1.009/2018-Plenário, Min. Bruno Dantas; 2.369/2013-Plenário, Min. Benjamin Zymler e 2.449/2013-Plenário, Min. Benjamin Zymler). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.*

22. *Como visto, o responsável Genésio Almeida Vinente foi citado em face da concessão irregular de benefício assistencial sem os requisitos legais estabelecidos na Lei 8.742/1993, conforme a individualização da conduta anexada aos respectivos ofícios citatórios (peças 70 e 69).*

23. *Ao permanecer silente, o responsável deixou de fazer prova da regularidade das condutas que lhe foram imputadas, as quais foram determinantes para o prejuízo aos cofres públicos apurado nos autos, subsistindo, assim, a sua responsabilidade pelo dano no presente processo pela concessão fraudulenta de benefício assistencial indevido.*

24. *Mesmo as alegações de defesa não sendo apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procurou-se buscar, em manifestações do responsável na fase interna desta Tomada de Contas Especial, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor.*

25. *No entanto, o responsável em questão não se manifestou, embora notificado (peça 47, itens 22 e 23), não havendo, assim, nenhum argumento que possa vir a ser analisado e posteriormente servir para afastar as irregularidades apontadas.*

26. *Diante dessas considerações, o responsável Genésio Almeida Vinente deve ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, com julgamento pela irregularidade das suas contas e condenação ao pagamento do débito apurado, sem prejuízo da aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.*

27. *Cabe, por fim, registrar que a ausência de título executivo judicial específico para o ressarcimento do dano apurado nestes autos distingue o presente caso da situação enfrentada no Acórdão 888/2026-TCU-Plenário (Rel. Min. Jorge Oliveira).*

28. *Naquele precedente, o relator reconheceu a desnecessidade de o TCU impor sanções ao responsável, sob o fundamento de ausência de interesse de agir (arts. 17 e 485, inciso VI, do CPC), porquanto já existia título executivo judicial, constituído em ação civil pública por improbidade*

administrativa, abrangendo os mesmos fatos, o mesmo débito e sanções equivalentes ou mais gravosas — multa civil, suspensão de direitos políticos, proibição de contratar com o Poder Público e perda de cargo —, o que tornava a constituição de novo título administrativo redundante e contrária ao princípio da eficiência.

29. *No presente processo, contudo, essa hipótese não se verifica. Com efeito, a condenação criminal do responsável (peça 18) não fixou valor mínimo para reparação dos danos causados pela infração (art. 387, inciso IV, do CPP), tampouco determinou qualquer indenização em favor do INSS pelo prejuízo decorrente da fraude apurada.*

30. *As disposições patrimoniais da sentença limitaram-se ao pagamento de custas processuais, à pena de multa penal — destinada ao Fundo Penitenciário, e não ao erário lesado.*

31. *Inexiste, portanto, título executivo judicial que já contemple o ressarcimento pretendido, de modo que a hipótese de ausência de interesse de agir tratada no Acórdão 888/2026-TCU-Plenário não se aplica ao caso concreto.*

32. *Ao contrário, a presente Tomada de Contas Especial constitui a única via disponível para a constituição de título executivo capaz de assegurar a recomposição do erário, o que reforça a necessidade e a utilidade do prosseguimento do processo e da condenação do responsável ao pagamento do débito apurado.*

Dolo ou Erro Grosseiro no TCU (art. 28 da LINDB)

33. *Cumpre avaliar, por fim, a caracterização do dolo ou erro grosseiro, no caso concreto, tendo em vista a diretriz constante do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro - LINDB) acerca da responsabilização de agentes públicos no âmbito da atividade controladora do Estado. Desde a entrada em vigor da Lei 13.655/2018 (que inseriu os arts. 20 ao 30 ao texto da LINDB), essa análise vem sendo incorporada cada vez mais aos acórdãos do TCU, com vistas a aprimorar a individualização das condutas e robustecer as decisões que aplicam sanções aos responsáveis.*

34. *Acerca da jurisprudência que vem se firmado sobre o tema, as decisões até o momento proferidas parecem se inclinar majoritariamente para a equiparação conceitual do "erro grosseiro" à "culpa grave". Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, tem-se considerado como erro grosseiro o que resulta de grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública (Acórdão 2391/2018-TCU-Plenário, Relator: Benjamin Zymler, Acórdão 2.924/2018-Plenário, Relator: José Mucio Monteiro, Acórdão 11.762/2018-2ª Câmara, Relator: Marcos Bemquerer, e Acórdãos 957/2019, 1.264/2019 e 1.689/2019, todos do Plenário, Relator Augusto Nardes).*

35. *Quanto ao alcance da expressão "erro grosseiro", o Ministro Antônio Anastasia defende que o correto seria considerar "o erro grosseiro como culpa grave, mas mantendo o referencial do homem médio" (Acórdão 2.012/2022 – Segunda Câmara). Desse modo, incorre em erro grosseiro o gestor que falha gravemente nas circunstâncias em que não falharia aquele que emprega um nível de diligência normal no desempenho de suas funções, considerando os obstáculos e dificuldades reais que se apresentavam à época da prática do ato impugnado (art. 22 da LINDB).*

36. *No caso concreto, a conduta atribuída ao responsável não pode ser qualificada como simples equívoco escusável decorrente da complexidade da atividade administrativa. A concessão fraudulenta de benefícios previdenciários evidencia grave inobservância dos deveres de diligência, cautela e verificação que constituem pressupostos elementares da atuação funcional.*

37. *Trata-se de situação que poderia ser percebida e evitada mediante atenção ordinária do agente público, enquadrando-se, portanto, no conceito de erro grosseiro consagrado pelo Tribunal de Contas da União, segundo o qual responde o responsável cuja atuação revele nível de diligência inferior ao ordinariamente exigido para o exercício da função (Acórdão 591/2025-TCU-Plenário, Min. Aroldo Cedraz).*

CONCLUSÃO

38. *Em face da análise promovida na seção "Exame Técnico", verifica-se que Genésio Almeida Vinente, regularmente chamado aos autos, permaneceu silente, em virtude do que deve ser*

considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

39. *Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé do responsável, sugere-se que as suas contas sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, §1º do Regimento Interno do TCU, descontado o valor eventualmente recolhido, com a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.*

40. *Verifica-se também que não houve a prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva no caso vertente, conforme análise já realizada.*

41. *Registre-se, por fim, a inexistência de título executivo judicial que já contemple o ressarcimento pretendido neste processo de contas, a despeito da sentença penal condenatória contra o responsável (peça 18), justificando a condenação do responsável ao pagamento do débito apurado neste processo de contas.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

42. *Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:*

a) considerar revel, para todos os efeitos, o responsável Genésio Almeida Vinente (CPF: 078.099.802-20), dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

b) julgar irregulares as contas de Genésio Almeida Vinente (CPF: 078.099.802-20), nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "b" "c" e "d", da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e arts. 202, §§ 1º e 6º e 209, incisos II, III e IV, do Regimento Interno do Tribunal, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU.

Data de ocorrência	***Valor histórico (R$)***
8/6/2012	*622,00*
8/6/2012	*145,13*
8/6/2012	*0,87*
2/7/2012	*622,00*
27/7/2012	*622,00*
27/8/2012	*622,00*
1/10/2012	*622,00*
29/10/2012	*622,00*
28/11/2012	*622,00*
28/11/2012	*0,87*
2/1/2013	*622,00*
28/1/2013	*678,00*
28/2/2013	*678,00*
27/3/2013	*678,00*
29/4/2013	*678,00*
28/5/2013	*678,00*
4/7/2013	*678,00*
31/7/2013	*678,00*

27/8/2013	*678,00*
2/10/2013	*678,00*
28/10/2013	*678,00*
29/11/2013	*678,00*
29/11/2013	*0,87*
27/12/2013	*678,00*
27/1/2014	*724,00*
28/2/2014	*724,00*
27/3/2014	*724,00*
28/4/2014	*724,00*
27/5/2014	*724,00*
27/6/2014	*724,00*
4/8/2014	*724,00*
25/8/2014	*724,00*
24/9/2014	*724,00*
27/10/2014	*724,00*
26/11/2014	*724,00*
26/11/2014	*0,87*
24/12/2014	*724,00*
28/1/2015	*788,00*
2/3/2015	*788,00*
25/3/2015	*788,00*
24/4/2015	*788,00*
25/5/2015	*788,00*
24/6/2015	*788,00*
27/7/2015	*788,00*
9/9/2015	*788,00*
24/9/2015	*788,00*
26/10/2015	*788,00*
24/11/2015	*788,00*
24/11/2015	*0,87*
28/12/2015	*788,00*
25/1/2016	*880,00*
24/3/2016	*880,00*
24/3/2016	*880,00*
27/4/2016	*880,00*
25/5/2016	*880,00*
27/6/2016	*880,00*
26/7/2016	*880,00*
25/8/2016	*880,00*
1/12/2016	*880,00*

1/12/2016	*0,87*
1/12/2016	*880,00*
28/12/2016	*880,00*
27/1/2017	*937,00*
2/3/2017	*937,00*

c) aplicar ao responsável Genésio Almeida Vinente (CPF: 078.099.802-20) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a do efetivo recolhimento, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

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

f) informar à Procuradoria da República no Estado do Amazonas, ao Instituto Nacional do Seguro Nacional e ao responsável que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

g) informar à Procuradoria da República no Estado do Amazonas que, nos termos do parágrafo único do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal."

3. O Ministério Público junto ao TCU assim se manifestou:

2. "*Nos termos da Matriz de Responsabilização elaborada pelo tomador de contas, a presente TCE foi instaurada em função da "Concessão irregular de benefício assistencial sem os requisitos legais estabelecidos na Lei 8.742/1993".*

3. *Registre-se que a presente TCE, por força de deliberação contida no Acórdão 2.239/2018-TCU-1ª Câmara, esteve sobrestada em função da existência de ação penal que tramitava na 4ª Vara da Justiça Federal de Manaus/AM (0017178-43.2013.4.01.3200 – peça 18). Posteriormente, houve a retomada do andamento processual, haja vista o entendimento firmado no Acórdão 1.714/2025-TCU-Plenário no sentido de que a contagem do prazo prescricional deveria observar a pena máxima em abstrato cominada do tipo penal aplicável.*

4. *Como bem esclareceu a AudTCE (peça 64), o responsável foi denunciado (e condenado) no âmbito da referida ação penal por estelionato majorado e por corrupção passiva (arts. 171, § 3º, e 317 do Código Penal - peça 18, p. 55), este último com pena máxima em abstrato de 12 (doze) anos e prazo prescricional de 16 (dezesseis) anos, a teor do art. 109, inciso II, do referido diploma legal. Desse modo, seguindo entendimento externado nas instruções insertas nas peças 64 e 74, não se consumou a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento ao erário.*

5. *No âmbito da Corte de Contas, o responsável foi devidamente citado, porém, não apresentou alegações de defesa nem promoveu o pagamento do valor devido (peças 69-72).*

6. *Uma vez que remanescem caracterizados as irregularidades e o prejuízo que ensejaram a instauração destas contas especiais, este membro do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União manifesta concordância com a proposta da unidade instrutiva, consignada na peça 74, p. 8-10, no sentido de que seja considerado revel o Sr. Genésio Almeida Vinente e de que sejam julgadas irregulares suas contas, condenando-o em débito e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, sem prejuízo da adoção das medidas acessórias propostas (subitens "d" a "g" do item 43 da instrução técnica).*"

É o relatório.

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor do sr. Genésio Almeida Vinente, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário NB: 551.104.551-5, de titularidade da sra. Adélia Oliveira Carvalho.

2. O fundamento para a instauração da tomada de contas especial foi a habilitação e concessão de benefício previdenciário, sem observância das normas administrativas e legais e sem a esperada comprovação das condições exigidas da beneficiária.

3. A conduta atribuída ao responsável foi assim descrita pelo Serviço de Monitoramento de Benefícios do INSS em 21/7/2017 (peça 16, p. 2 e 3):

"*O benefício em referência foi concedido pelo servidor GENÉSIO ALMEIDA VINENTE, matrícula 0880.975 (fls. 57), restando claro que os dados da Certidão de Nascimento e da Carteira de Identidade (apresentados no requerimento do benefício e que foram inseridos nos Sistemas de Informação da Previdência Social) não foram confirmados pelos seus supostos emissores.* [...]

os fatos apurados levam a constatação de fraude, todavia sem identificação do recebedor, visto que a autoria não foi definida e o beneficiário supostamente não existe" (grifou-se).

4. No relatório do INSS sobre a tomada de contas especial constou que (peça 43, p. 2):

"*Segundo o Ministério Público Federal - MPF, o ex-servidor Genésio Almeida Vinente e demais terceiros, compuseram uma associação criminosa que, através da falsificação de documentos e pagamento de vantagens indevidas a servidores do INSS, obteve de forma fraudulenta diversos benefícios. Desta forma, o agente foi condenado pela prática de delitos previstos nos artigos 171, § 3º; 288 e 333, todos do Código Penal Brasileiro*" (grifou-se).

5. O tomador de contas concluiu pelo prejuízo de R$ 42.960,35, em valores históricos, sob a responsabilidade do sr. Genésio Almeida Vinente, na condição de habilitador e concessor. Não foi comprovada participação dolosa ou culposa da beneficiária (peça 47, p. 7).

6. Devidamente citado, o responsável optou por não se manifestar. Assim, deve ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

7. A Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) propôs o julgamento das contas como irregulares, a condenação do responsável em débito e a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. O Ministério Público junto ao TCU alinhou-se à proposta da unidade técnica.

II

8. Em relação à prescrição, acompanho a unidade técnica no sentido de que essa não ocorreu ao se considerar os prazos atinentes aos tipos penais pelos quais o responsável foi denunciado e condenado.

9. Na sequência, tendo em vista não existirem dúvidas quanto à prática dos atos apurados, a atitude do responsável enquadra-se, pois, no art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB): "*O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro*".

10. Dessa forma, em face da ausência de elementos capazes de demonstrar nos autos a boa e regular aplicação dos recursos em questão e de permitir a conclusão pela boa-fé, alinho-me ao encaminhamento sugerido pela unidade técnica e endossado pelo **Parquet** especializado, no sentido de

julgar irregulares as presentes contas com a condenação do responsável pelos valores impugnados e a aplicação de sanção.

11. Além de destacar a gravidade da irregularidade, registro que a prática ocorreu de forma reiterada para desviar recursos da Previdência Social, como visto em outros processos já apreciados pelo TCU em que esse responsável figurou no polo passivo.

12. Em situações similares – fraude na concessão de benefício previdenciário –, caracterizando grave desprezo com a coisa pública, esta Corte vem arbitrando a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 no montante de 100% do valor atualizado do débito (por exemplo, Acórdãos do Plenário 453/2026 e 1.943/2026).

13. Dessa forma, considerando a ausência de outras circunstâncias agravantes ou de atenuantes, fixo o valor da sanção em R$ 80.000,00, correspondente a cerca de 100% do valor atualizado do débito (R$ 80.181,08).

14. Adicionalmente, em razão das circunstâncias apuradas no presente feito, especificamente a violação às normas de regência no âmbito do INSS, combinadas com a atuação em detrimento do interesse público e do princípio da moralidade administrativa, reputo grave a infração cometida. Por consequência, julgo necessária a aplicação da sanção de inabilitação, pelo período de cinco anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992.

Diante do exposto, acolho o parecer da unidade técnica e a manifestação do Ministério Público junto ao TCU, os quais incorporo como razões de decidir, e voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de setembro de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 2634/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.010/2025-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40).
3.2. Responsável: Genésio Almeida Vinente (078.099.802-20).
4. Órgão/Entidade: Superintendência Estadual do INSS/AM
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: 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 Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor do sr. Genésio Almeida Vinente, em razão da habilitação e concessão irregular de benefício,

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

9.1. julgar irregulares as contas do sr. Genésio Almeida Vinente, condenando-o ao pagamento das quantias abaixo relacionadas, com a incidência dos devidos encargos legais, calculados a partir das datas correspondentes até as do efetivo recolhimento, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
8/6/2012	622,00
8/6/2012	145,13
8/6/2012	0,87
2/7/2012	622,00
27/7/2012	622,00
27/8/2012	622,00
1/10/2012	622,00
29/10/2012	622,00
28/11/2012	622,00
28/11/2012	0,87
2/1/2013	622,00
28/1/2013	678,00
28/2/2013	678,00
27/3/2013	678,00
29/4/2013	678,00
28/5/2013	678,00
4/7/2013	678,00
31/7/2013	678,00
27/8/2013	678,00
2/10/2013	678,00
28/10/2013	678,00
29/11/2013	678,00
29/11/2013	0,87
27/12/2013	678,00
27/1/2014	724,00
28/2/2014	724,00
27/3/2014	724,00
28/4/2014	724,00
27/5/2014	724,00
27/6/2014	724,00
4/8/2014	724,00
25/8/2014	724,00
24/9/2014	724,00
27/10/2014	724,00
26/11/2014	724,00
26/11/2014	0,87
24/12/2014	724,00
28/1/2015	788,00
2/3/2015	788,00
25/3/2015	788,00

24/4/2015	788,00
25/5/2015	788,00
24/6/2015	788,00
27/7/2015	788,00
9/9/2015	788,00
24/9/2015	788,00
26/10/2015	788,00
24/11/2015	788,00
24/11/2015	0,87
28/12/2015	788,00
25/1/2016	880,00
24/3/2016	880,00
24/3/2016	880,00
27/4/2016	880,00
25/5/2016	880,00
27/6/2016	880,00
26/7/2016	880,00
25/8/2016	880,00
1/12/2016	880,00
1/12/2016	0,87
1/12/2016	880,00
28/12/2016	880,00
27/1/2017	937,00
2/3/2017	937,00

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

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

Responsável	Valor (R$)
Genésio Almeida Vinente	80.000,00

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

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

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

9.7. considerar graves as condutas praticadas pelo sr. Genésio Almeida Vinente e inabilitá-lo para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública

pelo prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 15, inciso I, alínea "i", e 270 do Regimento Interno do TCU; e

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

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2634-38/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário
TC 008.011/2025-7
Natureza: Tomada de Contas Especial
Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS
Responsável: Genesio Almeida Vinente (078.099.802-20)
Interessado: Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40)
Representação legal: não há

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONCESSÃO IRREGULAR DE BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. CITAÇÃO. REVELIA DE DOIS RESPONSÁVEIS. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DOS DEMAIS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO TEMPORÁRIA PARA O EXERCÍCIO DE FUNÇÃO PÚBLICA NA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com alguns ajustes de forma, a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), inserta à peça 72:

"***INTRODUÇÃO***

1. *Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social, em desfavor de Genésio Almeida Vinente, em razão de desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos na concessão do benefício previdenciário NB 550.767.509-7, de titularidade de Afonso Ribeiro Leitão.*

HISTÓRICO

2. *Em 15/7/2024, o dirigente do Instituto Nacional do Seguro Social autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 2080/2024.*

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 assistencial sem os requisitos legais estabelecidos na Lei 8.742/1993.

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 47), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R$ 44.334,35, imputando-se a responsabilidade a Genesio Almeida Vinente, na condição de gestor dos recursos.*

6. *Em 13/4/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 51), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela Irregularidade das presentes contas (peças 52 e 53).*

7. *Em 6/5/2025, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela Irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 54).*

8. *No âmbito do Tribunal, diante da identificação de ação penal com perfeita identidade fática com os fatos investigados na presente tomada de contas especial, então em curso na 4ª Vara da Justiça Federal de Manaus/AM (0017178-43.2013.4.01.3200 – peça 18), foi proposto o sobrestamento do feito, em face do Acórdão 2.239/2018-1ª Câmara, segundo o qual "a existência de investigações criminais em andamento, com potencial de produzir elementos capazes de interferir no desfecho do mérito de processo em curso no TCU, pode justificar o sobrestamento do julgamento dos autos" (peça 58).*

9. *A proposta não foi acompanhada pelo Ministério Público Junto ao TCU (peça 61), diante da superveniente prolação do Acórdão 1.714/2025-TCU-Plenário, mediante o qual o Tribunal fixou a tese de que a contagem do prazo prescricional nas tomadas de contas deve observar a pena máxima em abstrato cominada ao tipo penal aplicável, independentemente do desfecho da ação penal correlata.*

10. *Na sequência, o Relator acolheu a proposta do MPTCU e determinou o encaminhamento dos autos para citação do responsável (peça 62).*

11. *Cumpre ainda anotar que a análise dos pressupostos de procedibilidade previstos na IN/TCU 98/2024 não identificou impedimentos para o prosseguimento do feito sob os aspectos "viabilidade do exercício do contraditório e ampla defesa", "valor de constituição da TCE" e "prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória" (peça 58).*

12. *Em relação a este último aspecto, a instrução anterior (peça 64) destacou que o responsável foi denunciado (e condenado) no âmbito da referida ação penal por estelionato majorado e por corrupção passiva (arts. 171, § 3º, e 317 do Código Penal - peça 18, p. 55), este último com pena máxima em abstrato de 12 (doze) anos e prazo prescricional de 16 (dezesseis) anos, a teor do art. 109, inciso II, do referido diploma legal.*

13. *Isto posto, conclui-se que permanece inalterada a condição de não prescrição indicada na instrução anterior (peça 64), visto não ter transcorrido sequer prazo superior a 16 anos entre o primeiro evento interruptivo neste processo, dia 15/7/2024 (despacho de instauração da TCE), e a data de elaboração da presente peça processual.*

14. *Em seguida, realizou-se uma análise técnica dos elementos fáticos e jurídicos deste caso, com o objetivo de estabelecer parâmetros processuais para a apuração dos fatos, identificação dos*

responsáveis e quantificação do dano, nos seguintes termos:
(...) ***EXAME TÉCNICO***
37. A instauração desta TCE fundamenta-se no Relatório do MOB – Monitoramento Operacional de Benefício, peça 16, que detalha a apuração de irregularidades relacionadas ao processo de concessão de benefício NB: 550.767.509-7, de titularidade de Afonso Ribeiro Leitão.
38. Além disso, baseia-se na Ultimação de Instrução, Relatório Final e demais peças processuais, provenientes do Processo Administrativo Disciplinar nº 35011.000235/2016-22 e sentença penal proferida em processo criminal nº 0017178-43.2013.4.01.3200, advinda da 4ª Vara da Justiça Federal de Manaus - AM (peças 5 a 7, 8 a 11 e 18, respectivamente).
39. Ressalta-se que o Processo Administrativo Disciplinar 35011.000235/2016-22 trata da apuração da conduta do ex-servidor Genésio Almeida Vinente, no que se refere às irregularidades relacionadas a um total de 169 benefícios, oriundo da 'Operação Compensa', dentre estes o benefício NB: 550.767.509-7, de titularidade de Afonso Ribeiro Leitão, cuja responsabilidade recai sobre o mencionado ex-servidor.
40. Para apurar a irregularidade, o Setor de Monitoramento de Benefícios analisou a concessão do benefício assistencial e identificou que o resumo de benefício em nome de Afonso Ribeiro Leitão, consta a assinatura de Augusto Monteiro Lobato. O requerimento de Benefício Assistencial e Declaração sobre Composição do Grupo e Renda Familiar do Idoso e da Pessoa Portadora de Deficiência constam dados e assinatura de Augusto Monteiro Lobato.
41. Na tela do Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS, com dados de Afonso Ribeiro Leitão, consta a assinatura de Augusto Monteiro Lobato. Foram apresentadas Carteira de Identidade, Certidão de Nascimento e comprovante de residência em nome de Augusto Monteiro Lobato. Não foi constatado no ato concessório a apresentação de qualquer documento de identificação em nome de Afonso Ribeiro Leitão (peça 16).
42. Foi realizada consulta à Secretaria Executiva Adjunta de Inteligência - SEAI, sobre a existência do RG 0251485-4 - 5ª via, em nome de Augusto Monteiro Lobato, todavia obteve resposta negativa por meio do Relatório Técnico nº 87/2017/DEINT/SEAI/SSP/AM (peça 17, p. 11), quanto à existência de cadastro e prontuário civil referente ao registro. Ademais, com base no CNIS, o INSS consultou a Secretaria Executiva Adjunta de Inteligência - SEAI, sobre o RG 01254817/SSP-AM, em nome de Afonso Ribeiro Leitão, em resposta por meio do Relatório Técnico nº 001/2015/DEINT/SEAI/SSP/AM (peça 17, p. 16), que nenhum registro em nome do beneficiário foi localizado, assim como o RG informado pertence a outra pessoa.
43. Deste modo, concluiu-se que o benefício foi concedido sem a comprovação de idade mínima exigida, contrariando o Art. 20, da Lei 8.742/93.
44. A Comissão Disciplinar, após apreciação das peças defensivas pertinente ao servidor indiciado, ex-servidor Genésio Almeida Vinente, emitiu Relatório Final em 1/12/2023 (peças 8 a 11), com a sugestão de arquivamento do processo, a qual constatou-se grave lesão ao erário, todavia, não restou demonstrado pelas provas constantes dos autos, a responsabilidade do ex-servidor.
45. A Comissão sustentou que o dolo ou culpa são elementos necessários para a caracterização da infração disciplinar no Direito Administrativo, sendo os mesmos componentes do fato típico, que em conjunto com os fatos ilícitos, definem a infração.
46. O Processo Administrativo Disciplinar 35011.000235/2016-22, inicialmente foi enviado à apreciação da Corregedoria-Geral que, após analisar as peças de defesa, os aspectos formais e a conduta do agente público indiciado, manifestou-se de forma contrária à Comissão Processante, mediante o Parecer 4/2023/SEACOR-CORREC/CORREC-CORREG/CORREG-INSS, de 29/1/2024 (peça 12).
47. Conforme a análise realizada pela Corregedoria-Geral, os elementos constantes dos autos indicam que o ex-servidor Genésio Almeida Vinente recebia valores indevidos para conceder benefícios assistenciais, opinando pela aplicação da penalidade de demissão ao referido servidor, com fundamento nos incisos IX e XII do art. 117, c/c os incisos I, IV e X do art. 132, todos da Lei nº 8.112/1990. Alternativamente, a Corregedoria sugeriu, a critério da autoridade competente, a reabertura do referido processo administrativo disciplinar.
48. Em seguida, o processo foi submetido à apreciação da Procuradoria Geral Federal que, após examinar a peça de defesa e os aspectos formais do processo, manifestou-se por meio do Parecer nº 00039/2024/ENC.PESSOAL/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, de 28/2/2024, e aprovado pelo Despacho nº 00060/2024/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, de 4/3/2024, pela demissão do ex-servidor Genésio Almeida Vinente (peças 13 e 14).
49. O Parecer nº 00039/2024/ENC.PESSOAL/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, relacionado ao PAD 35011.000235/2016-22, foi validado pelo Presidente do Instituto Nacional do Seguro Social, com a emissão da Portaria PRES/INSS nº 55, emitida em 13 de março de 2024 e publicada no Diário Oficial da União - DOU,

Seção 02, nº 51, de 14 de março de 2024 (peça 15), demitindo o ex-servidor Genésio Almeida Vinente.

50. Em complemento à apuração realizada no âmbito do PAD em questão, anota-se que em consultas públicas ao Sistema da Justiça Federal - TRF-1, o tomador encontrou a sentença penal referente ao processo judicial nº 0017178-43.2013.4.01.3200, oriundo da deflagração da Polícia Federal, 'Operação Compensa', proferida pela 4ª Vara da Justiça Federal de Manaus – AM, o qual teve por objeto crimes similares envolvendo outros beneficiários do INSS.

51. O responsável Genésio Almeida Vinente foi denunciado e condenado, no âmbito da ação penal 0017178-43.2013.4.01.3200 (peça 18, p. 48), por corrupção passiva (art. 317), estelionato (art. 171, § 3º) e associação criminosa (art. 288).

52. Conforme exposto na sentença (peça 18), segundo o Ministério Público Federal - MPF, o ex-servidor Genésio Almeida Vinente e demais terceiros, compuseram uma associação criminosa que, através da falsificação de documentos e pagamento de vantagens indevidas a servidores do INSS, obteve de forma fraudulenta diversos benefícios. Desta forma, o agente foi condenado pela prática de delitos previstos nos artigos 171, § 3º; 288 e 317, todos do Código Penal Brasileiro.

53. A ocorrência de solidariedade de terceiros em relação ao ex-servidor Genésio Almeida Vinente, em razão da sentença penal proferida no processo criminal nº 0017178-43.2013.4.01.3200, segundo o INSS, ocorreu apenas em relação aos benefícios de Brena Fontenele Sobrinho (NB: 87/535.199.611-8), Eudes da Silva Costa (NB: 87/535.148.212-2), Helder Silva Costa (NB: 87/140.332.334-5) e Manoel Fontenele de Souza (NB: 88/536.336.475-8).

54. Com base nas evidências do PAD e das constatações do processo criminal, o INSS decidiu pela imputação do débito histórico de R$ 44.334,35 ao responsável Genésio Almeida Vinente pela concessão irregular de benefício NB: 550.767.509-7, de titularidade de Afonso Ribeiro Leitão.

55. Em relação à responsabilização do beneficiário Afonso Ribeiro Leitão, conforme apuração do INSS, anotou-se pela impossibilidade de avaliar a existência de ato ilegal praticado pelo beneficiado e o nexo causal com as irregularidades perpetradas pelo citado agente público Genésio Almeida Vinente, uma vez que não há evidências se o próprio responsável tinha conhecimento dos repasses irregulares.

(...)

15. *Diante do exame realizado, foi proposta a adoção das seguintes medidas processuais:*

(...) ***PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO***

64. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

c) *realizar a* ***citação****, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, o responsável abaixo indicado, em decorrência das condutas praticadas, apresente alegações de defesa e/ou recolha, aos cofres especificados, a quantia abaixo indicada, atualizada monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, que geraram a irregularidade demonstrada a seguir:*

Débito relacionado somente ao responsável Genesio Almeida Vinente (CPF: 078.099.802-20).

Irregularidade: concessão irregular de benefício assistencial sem os requisitos legais estabelecidos na Lei 8.742/1993.

Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 18 e 21.

Normas infringidas: art. 20, Lei 8742/1993; arts. 117 inc. IX e XII e art. 132, IV (c/c o art. 10, VII, da Lei nº 8.429/92), ambos da Lei nº 8.112/90.

Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

Valor atualizado do débito (sem juros) em 7/10/2025: R$ 79.255,48.

Conduta: conceder indevidamente o benefício assistencial NB: 550.767.509-7, de titularidade de Afonso Ribeiro Leitão, com base em documentos falsificados, como carteira de identidade (RG) e certidão de nascimento, sem a comprovação de idade mínima exigida no art. 20, da Lei 8.742/93.

Nexo de Causalidade: a concessão irregular do benefício assistencial NB: 550.767.509-7, de titularidade de Afonso Ribeiro Leitão, com base em documentos falsificados, viabilizou o pagamento indevido de recursos públicos, ocasionando dano ao erário no valor histórico de R$ 44.334,35.

Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, observar os preceitos legais e regulamentares, abstendo-se de promover a inserção de informações

sabidamente falsas e de conceder benefício em desacordo com o art. 20 da Lei 8.742/93.
(...)

16. *Em cumprimento ao pronunciamento do Relator (peça 67), foi efetuada a citação do responsável, que, todavia, optou por não apresentar manifestação no prazo fixado, conforme detalhado a seguir.*

> ***Comunicação**: Ofício 48873/2025 – Secomp (peça 69)*
> *Data da Expedição: 2/12/2025*
> *Data da Ciência: **6/1/2026** (peça 70)*
> *Observação: Ofício enviado para o endereço residencial do responsável, conforme pesquisa na base de dados da Receita Federal (peça 68)*
> *Data final para apresentação de defesa: 21/1/2026*

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações

17. *Preliminarmente, cumpre tecer breves considerações sobre a forma como são realizadas as comunicações processuais no TCU. O Regimento Interno do TCU e demais normativos pertinentes definem que a validade da citação via postal não depende de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário da comunicação, o que dispensa, no caso em tela, a entrega do AR em "mãos próprias". A exigência da norma é no sentido de o Tribunal verificar se a correspondência foi entregue no endereço correto, residindo aqui a necessidade de certeza inequívoca.*

18. *Não é outra a orientação da jurisprudência do TCU, conforme se verifica dos julgados a seguir transcritos:*

São válidas as comunicações processuais entregues, mediante carta registrada, no endereço correto do responsável, não havendo necessidade de que o recebimento seja feito por ele próprio (Acórdão 3648/2013-TCU-Segunda Câmara, Relator José Jorge);

É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando-se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação. (Acórdão 1019/2008-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymler);

As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de Recebimento - AR, via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bastando para sua validade que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto. (Acórdão 1526/2007-TCU-Plenário, Relator Aroldo Cedraz).

19. *A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do "AR" no endereço do destinatário:*

Ementa: agravo regimental. Mandado de segurança. Desnecessidade de intimação pessoal das decisões do tribunal de contas da união. art. 179 do regimento interno do TCU. Intimação do ato impugnado por carta registrada, iniciado o prazo do art. 18 da lei nº 1.533/51 da data constante do aviso de recebimento. Decadência reconhecida. Agravo improvido.

O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.

O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples.

Da revelia do responsável Genésio Almeida Vinente

20. *No caso vertente, a citação do responsável ocorreu no seu endereço residencial (peça 69), proveniente de pesquisa de endereço constante da base de dados da Receita Federal (peça 68).*

21. *Verifica-se que a comunicação ao responsável foi efetivada com o retorno do aviso de recebimento lançado à peça 70, circunstância que, a um só tempo, comprova que o responsável tomou conhecimento dos fatos que lhe são imputados, conferindo-lhe, deste modo, oportunidade para o*

regular exercício do contraditório e da ampla defesa, como também aperfeiçoa as medidas processuais adotadas por esta Corte, tornando-as juridicamente válidas.

22. *Superada a análise acerca da validade das notificações, transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte o responsável arrolado, impõe-se que seja considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.*

23. *Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor (Acórdãos 1.009/2018-Plenário, Min. Bruno Dantas; 2.369/2013-Plenário, Min. Benjamin Zymler e 2.449/2013-Plenário, Min. Benjamin Zymler). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.*

24. *Como visto, o responsável Genésio Almeida Vinente foi citado em face da concessão irregular de benefício assistencial sem os requisitos legais estabelecidos na Lei 8.742/1993, conforme a individualização da conduta anexada ao respectivo ofício citatório (peça 69).*

25. *Ao permanecer silente, o responsável deixou de fazer prova da regularidade das condutas que lhe foram imputadas, as quais foram determinantes para o prejuízo aos cofres públicos apurado nos autos, subsistindo, assim, a sua responsabilidade pelo dano no presente processo pela concessão fraudulenta de benefício assistencial indevido.*

26. *Mesmo as alegações de defesa não sendo apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procurou-se buscar, em manifestações do responsável na fase interna desta Tomada de Contas Especial, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor.*

27. *No entanto, o responsável em questão não se manifestou, embora notificado (peça 47, itens 22 e 23), não havendo, assim, nenhum argumento que possa vir a ser analisado e posteriormente servir para afastar as irregularidades apontadas.*

28. *Diante dessas considerações, o responsável Genésio Almeida Vinente deve ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, com julgamento pela irregularidade das suas contas e condenação ao pagamento do débito apurado, sem prejuízo da aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.*

29. *Cabe, por fim, registrar que a ausência de título executivo judicial específico para o ressarcimento do dano apurado nestes autos distingue o presente caso da situação enfrentada no Acórdão 888/2026-TCU-Plenário (Rel. Min. Jorge Oliveira).*

30. *Naquele precedente, o relator reconheceu a desnecessidade de o TCU impor sanções ao responsável, sob o fundamento de ausência de interesse de agir (arts. 17 e 485, inciso VI, do CPC), porquanto já existia título executivo judicial, constituído em ação civil pública por improbidade administrativa, abrangendo os mesmos fatos, o mesmo débito e sanções equivalentes ou mais gravosas — multa civil, suspensão de direitos políticos, proibição de contratar com o Poder Público e perda de cargo —, o que tornava a constituição de novo título administrativo redundante e contrária ao princípio da eficiência.*

31. *No presente processo, contudo, essa hipótese não se verifica. Com efeito, a condenação criminal do responsável (peça 18) não fixou valor mínimo para reparação dos danos causados pela infração (art. 387, inciso IV, do CPP), tampouco determinou qualquer indenização em favor do INSS pelo prejuízo decorrente da fraude apurada.*

32. *As disposições patrimoniais da sentença limitaram-se ao pagamento de custas processuais, à pena de multa penal — destinada ao Fundo Penitenciário, e não ao erário lesado.*

33. *Inexiste, portanto, título executivo judicial que já contemple o ressarcimento pretendido, de modo que a hipótese de ausência de interesse de agir tratada no Acórdão 888/2026-TCU-Plenário não se aplica ao caso concreto.*

34. *Ao contrário, a presente Tomada de Contas Especial constitui a única via disponível para a constituição de título executivo capaz de assegurar a recomposição do erário, o que reforça a*

necessidade e a utilidade do prosseguimento do processo e da condenação do responsável ao pagamento do débito apurado.

Dolo ou Erro Grosseiro no TCU (art. 28 da LINDB)

35. *Cumpre avaliar, por fim, a caracterização do dolo ou erro grosseiro, no caso concreto, tendo em vista a diretriz constante do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro - LINDB) acerca da responsabilização de agentes públicos no âmbito da atividade controladora do Estado. Desde a entrada em vigor da Lei 13.655/2018 (que inseriu os arts. 20 ao 30 ao texto da LINDB), essa análise vem sendo incorporada cada vez mais aos acórdãos do TCU, com vistas a aprimorar a individualização das condutas e robustecer as decisões que aplicam sanções aos responsáveis.*

36. *Acerca da jurisprudência que vem se firmado sobre o tema, as decisões até o momento proferidas parecem se inclinar majoritariamente para a equiparação conceitual do "erro grosseiro" à "culpa grave". Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, tem-se considerado como erro grosseiro o que resulta de grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública (Acórdão 2391/2018-TCU-Plenário, Relator: Benjamin Zymler, Acórdão 2.924/2018-Plenário, Relator: José Mucio Monteiro, Acórdão 11.762/2018-2ª Câmara, Relator: Marcos Bemquerer, e Acórdãos 957/2019, 1.264/2019 e 1.689/2019, todos do Plenário, Relator Augusto Nardes).*

37. *Quanto ao alcance da expressão "erro grosseiro", o Ministro Antônio Anastasia defende que o correto seria considerar "o erro grosseiro como culpa grave, mas mantendo o referencial do homem médio" (Acórdão 2.012/2022 – Segunda Câmara). Desse modo, incorre em erro grosseiro o gestor que falha gravemente nas circunstâncias em que não falharia aquele que emprega um nível de diligência normal no desempenho de suas funções, considerando os obstáculos e dificuldades reais que se apresentavam à época da prática do ato impugnado (art. 22 da LINDB).*

38. *No caso concreto, a conduta atribuída ao responsável não pode ser qualificada como simples equívoco escusável decorrente da complexidade da atividade administrativa. A concessão fraudulenta de benefícios previdenciários evidencia grave inobservância dos deveres de diligência, cautela e verificação que constituem pressupostos elementares da atuação funcional.*

39. *Trata-se de situação que poderia ser percebida e evitada mediante atenção ordinária do agente público, enquadrando-se, portanto, no conceito de erro grosseiro consagrado pelo Tribunal de Contas da União, segundo o qual responde o responsável cuja atuação revele nível de diligência inferior ao ordinariamente exigido para o exercício da função (Acórdão 591/2025-TCU-Plenário, Min. Aroldo Cedraz).*

CONCLUSÃO

40. *Em face da análise promovida na seção "Exame Técnico", verifica-se que Genésio Almeida Vinente, regularmente chamado aos autos, permaneceu silente, em virtude do que deve ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.*

41. *Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé do responsável, sugere-se que as suas contas sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, §1º do Regimento Interno do TCU, descontado o valor eventualmente recolhido, com a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.*

42. *Verifica-se também que não houve a prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva no caso vertente, conforme análise já realizada.*

43. *Registre-se, por fim, a inexistência de título executivo judicial que já contemple o ressarcimento pretendido neste processo de contas, a despeito da sentença penal condenatória contra o responsável (peça 18), justificando a condenação do responsável ao pagamento do débito apurado neste processo de contas.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

44. *Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:*

h) considerar revel, para todos os efeitos, o responsável Genésio Almeida Vinente (CPF:

078.099.802-20), dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

i) julgar irregulares as contas de Genésio Almeida Vinente (CPF: 078.099.802-20), nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "b" "c" e "d", da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e arts. 202, §§ 1º e 6º e 209, incisos II, III e IV, do Regimento Interno do Tribunal, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU.

Data de ocorrência	***Valor histórico (R$)***
25/5/2012	*622,00*
25/5/2012	*0,27*
25/5/2012	*20,73*
12/6/2012	*622,00*
5/7/2012	*622,00*
10/9/2012	*622,00*
10/9/2012	*622,00*
11/10/2012	*622,00*
12/11/2012	*622,00*
10/12/2012	*622,00*
10/12/2012	*0,27*
9/1/2013	*622,00*
13/2/2013	*678,00*
8/3/2013	*678,00*
8/4/2013	*678,00*
13/5/2013	*678,00*
6/6/2013	*678,00*
8/7/2013	*678,00*
6/8/2013	*678,00*
9/9/2013	*678,00*
29/10/2013	*678,00*
6/11/2013	*678,00*
6/12/2013	*678,00*
6/12/2013	*0,27*
7/1/2014	*678,00*
6/2/2014	*724,00*
11/3/2014	*724,00*
4/4/2014	*724,00*
7/5/2014	*724,00*
9/6/2014	*724,00*

4/7/2014	*724,00*
7/8/2014	*724,00*
4/9/2014	*724,00*
6/10/2014	*724,00*
6/11/2014	*724,00*
9/12/2014	*0,27*
9/12/2014	*724,00*
7/1/2015	*724,00*
6/2/2015	*788,00*
10/3/2015	*788,00*
7/4/2015	*788,00*
7/5/2015	*788,00*
5/6/2015	*788,00*
6/7/2015	*788,00*
7/8/2015	*788,00*
8/9/2015	*788,00*
7/10/2015	*788,00*
9/11/2015	*788,00*
7/12/2015	*0,27*
7/12/2015	*788,00*
8/1/2016	*788,00*
10/2/2016	*880,00*
7/3/2016	*880,00*
11/4/2016	*880,00*
9/5/2016	*880,00*
7/6/2016	*880,00*
7/7/2016	*880,00*
8/8/2016	*880,00*
8/9/2016	*880,00*
7/10/2016	*880,00*
9/11/2016	*880,00*
7/12/2016	*0,27*
7/12/2016	*880,00*
9/1/2017	*880,00*
8/2/2017	*937,00*
9/3/2017	*937,00*

j) aplicar ao responsável Genésio Almeida Vinente (CPF: 078.099.802-20) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a

do efetivo recolhimento, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

k) 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;

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

m) informar à Procuradoria da República no Estado do Amazonas, ao Instituto Nacional do Seguro Nacional e ao responsável que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e informar à Procuradoria da República no Estado do Amazonas que, nos termos do parágrafo único do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal."

2. O diretor e o auditor-chefe adjunto substituto da AudTCE ratificaram a instrução acima (peças 73 e 74).

3. O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MP/TCU), em sua intervenção regimental, anuiu ao encaminhamento da unidade técnica (peça 75).

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor do ex-servidor Genésio Almeida Vinente, em razão da concessão irregular do benefício assistencial NB 550.767.509-7, formalmente titularizado em nome do sr. Afonso Ribeiro Leitão.

2. A irregularidade foi identificada a partir de monitoramento operacional de benefícios conduzido pelo próprio INSS, que constatou incompatibilidade entre a identidade civil do suposto titular do benefício e a documentação efetivamente utilizada para instruir o pedido de concessão.

3. Verificou-se que as assinaturas apostas no resumo do benefício, no requerimento de benefício assistencial e na declaração de composição do grupo familiar não correspondiam ao sr. Afonso Ribeiro Leitão, mas a um terceiro, identificado como Augusto Monteiro Lobato, cujos documentos pessoais (carteira de identidade, certidão de nascimento e comprovante de residência) foram os efetivamente apresentados no processo administrativo de concessão. Ou seja, não havia qualquer documento de identificação em nome do titular formal do benefício.

4. Diligências junto aos órgãos estaduais de segurança pública revelaram, de um lado, a inexistência de registro civil atribuído ao sr. Augusto Monteiro Lobato e, de outro, que o RG informado como pertencente ao sr. Afonso Ribeiro Leitão está registrado em nome de pessoa diversa. À vista disso, concluiu-se que o benefício foi concedido sem a comprovação do requisito de idade mínima estabelecido no art. 20 da Lei 8.742/1993.

5. Em razão dessas constatações, foi instaurado processo administrativo disciplinar (PAD) para apuração da responsabilidade do então servidor do INSS, sr. Genésio Almeida Vinente. Na investigação, identificou-se um universo de 169 benefícios concedidos de forma fraudulenta, entre os

quais o benefício ora em exame, o que ensejou a operação da Polícia Federal conhecida como "Operação Compensa".

6. Ao final do PAD, houve a demissão do sr. Genésio Almeida Vinente, formalizada por portaria publicada em março de 2024.

7. No âmbito criminal, apurou-se que o mesmo agente foi denunciado e condenado pela 4ª Vara da Justiça Federal de Manaus/AM, em ação penal decorrente da mesma operação policial, pelos crimes de corrupção passiva, estelionato majorado e associação criminosa, por integrar esquema destinado à obtenção fraudulenta de benefícios previdenciários mediante falsificação de documentos e pagamento de vantagens indevidas a servidores do INSS.

8. Anoto, contudo, que a responsabilização solidária de terceiros beneficiários reconhecida naquela sentença ficou circunscrita a benefícios especificamente identificados na denúncia criminal, não alcançando o benefício de titularidade do sr. Afonso Ribeiro Leitão, objeto destes autos. Por essa razão, a responsabilidade pelo dano relativo a este benefício recai exclusivamente sobre o ex-servidor, na condição de gestor dos recursos públicos envolvidos.

9. Regularmente citado no endereço constante na base de dados da Receita Federal, o responsável não apresentou alegações de defesa no prazo assinalado, circunstância que impõe que seja considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992. Portanto, deve-se dar continuidade ao processo.

10. No caso concreto, os elementos reunidos no processo administrativo disciplinar, somados aos apurados na ação penal correlata, demonstram de forma inequívoca a existência de esquema de falsificação documental voltado à obtenção fraudulenta do benefício assistencial, sem que o responsável tenha apresentado, em qualquer fase, elemento apto a infirmar tais constatações.

11. No que se refere à prescrição, tendo em vista a existência de ação penal sobre os mesmos fatos, aplica-se o entendimento já firmado por esta Corte de que o prazo prescricional das pretensões punitiva e ressarcitória deve observar a pena máxima cominada, em abstrato, ao tipo penal de maior gravidade imputado ao responsável, independentemente do desfecho concreto da ação penal correlata.

12. No caso, o delito de maior gravidade atribuído ao sr. Genésio Almeida Vinente é o de corrupção passiva, cuja pena máxima em abstrato é de 12 anos de reclusão, o que corresponde, nos termos do art. 109, inciso II, do Código Penal, a prazo prescricional de 16 anos. Como o marco interruptivo inicial nestes autos ocorreu em 9/3/2017, quando foram cessados os pagamentos, não se configurou a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória.

13. Passo à análise do elemento subjetivo da conduta, à luz do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). A conduta atribuída ao responsável não pode ser tida como mero equívoco escusável, decorrente de eventual complexidade da atividade administrativa. Ao revés, autorizar a concessão de benefício assistencial com base em documentação manifestamente incompatível com a identidade do titular formal evidencia grave inobservância dos deveres de diligência, cautela e verificação inerentes à função exercida.

14. Diante do exposto, não havendo nos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé do responsável, e estando caracterizados o nexo de causalidade entre sua conduta e o dano apurado, bem como a culpabilidade a título de dolo, concluo que as contas do sr. Genésio Almeida Vinente devem ser julgadas irregulares, com a imputação do débito correspondente, atualizado monetariamente e acrescido dos juros de mora devidos até a data da efetiva quitação.

15. Quanto à dosimetria da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, considero cabível sua aplicação, tendo em vista a gravidade da conduta apurada, razão pela qual fixo o seu valor em R$ 82.000,00 (oitenta e dois mil reais), montante equivalente a aproximadamente 100% do valor atualizado do débito.

16. Por fim, tendo em vista que a conduta apurada envolveu grave violação aos deveres funcionais, praticada em benefício próprio e em detrimento do interesse público e do princípio da moralidade administrativa, reputo cabível a aplicação da sanção de inabilitação para o exercício de

cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública, pelo prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992.

Ante o exposto, voto no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de setembro de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 2635/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.011/2025-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial
3. Responsável: Genésio Almeida Vinente (078.099.802-20).
4. Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo de Vries Marsico.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

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

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

9.1. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “d”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, as contas do sr. Genésio Almeida Vinente, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias para que comprove, perante este Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU (RITCU):

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
25/5/2012	622,00
25/5/2012	0,27
25/5/2012	20,73
12/6/2012	622,00
5/7/2012	622,00
10/9/2012	622,00
10/9/2012	622,00
11/10/2012	622,00
12/11/2012	622,00
10/12/2012	622,00
10/12/2012	0,27
9/1/2013	622,00

13/2/2013	678,00
8/3/2013	678,00
8/4/2013	678,00
13/5/2013	678,00
6/6/2013	678,00
8/7/2013	678,00
6/8/2013	678,00
9/9/2013	678,00
29/10/2013	678,00
6/11/2013	678,00
6/12/2013	678,00
6/12/2013	0,27
7/1/2014	678,00
6/2/2014	724,00
11/3/2014	724,00
4/4/2014	724,00
7/5/2014	724,00
9/6/2014	724,00
4/7/2014	724,00
7/8/2014	724,00
4/9/2014	724,00
6/10/2014	724,00
6/11/2014	724,00
9/12/2014	0,27
9/12/2014	724,00
7/1/2015	724,00
6/2/2015	788,00
10/3/2015	788,00
7/4/2015	788,00
7/5/2015	788,00
5/6/2015	788,00
6/7/2015	788,00
7/8/2015	788,00
8/9/2015	788,00
7/10/2015	788,00
9/11/2015	788,00
7/12/2015	0,27
7/12/2015	788,00
8/1/2016	788,00
10/2/2016	880,00
7/3/2016	880,00

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

9.2. aplicar ao sr. Genésio Almeida Vinente multa no valor de R$ 82.000,00 (oitenta e dois mil reais), nos termos do art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do RITCU, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do RITCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a presente data até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

9.4. considerar grave a conduta praticada pelo sr. Genésio Almeida Vinente, nos termos do art. 270, § 1º, do RITCU;

9.5. inabilitar o sr. Genésio Almeida Vinente para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal pelo prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 15, inciso I, alínea "i", e 270 do RITCU;

9.6. autorizar, desde logo, conforme requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, §§ 1º e 2º, do RITCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, atualizada monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhes 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 que comprovem 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 RITCU;

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

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

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.
12. ódigo eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2635-38/26-P.
13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário
TC 014.382/2025-3
Natureza(s): Tomada de Contas Especial
Órgão/Entidade: Gerência Executiva do INSS - Juazeiro/BA - INSS/MPS
Responsável: Paulo Sergio Barbosa dos Santos (159.929.935-68)
Interessado: Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40)
Representação legal: Renne Rodrigues do Nascimento Santos (50645/OAB-BA), representando Paulo Sergio Barbosa dos Santos.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONCESSÃO IRREGULAR DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. CITAÇÃO. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO TEMPORÁRIA PARA O EXERCÍCIO DE FUNÇÃO PÚBLICA NA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como parte do relatório a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) (peça 58), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência de dirigentes da unidade (peças 59 e 60):

"***INTRODUÇÃO***

1. *Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em desfavor de Paulo Sergio Barbosa dos Santos, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário 41/146.080.717-8, de titularidade de Luiz Valerio de Lima (peça 38, p.3), em decorrência de atos irregulares praticados na agência da Previdência de Paulo Afonso/BA, circunscrita à Gerência Executiva do INSS de Juazeiro/BA.*

HISTÓRICO

2. *Em 17/2/2025, o dirigente da instituição Instituto Nacional do Seguro Social autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 2). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 1881/2024.*

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:*

Irregularidades na habilitação, concessão e na reabertura de processos indeferidos de benefícios previdenciários de diversas espécies a supostos segurados especiais da Previdência Social, com prejuízos aos

cofres públicos, sem observância das normas administrativas e legais, em razão das habilitações, reaberturas e concessões, indevidas, dos benefícios sem a esperada comprovação da qualidade de segurado especial dos beneficiários, dentre outros.

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 38), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R$ 45.717,98, imputando-se a responsabilidade a Paulo Sergio Barbosa dos Santos, na condição de gestor dos recursos.*

6. *Em 18/5/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 42), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela Irregularidade das presentes contas (peças 43 e 44).*

7. *Em 2/7/2025, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela Irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 45).*

8. *Na instrução inicial (peça 49), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:*

8.1. ***Irregularidade:*** *habilitação e concessão de benefício previdenciário, sem observância das normas administrativas e legais e sem a esperada comprovação da qualidade de segurado especial dos beneficiários.*

8.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 16 e 18.

8.1.2. Normas infringidas: Arts. 39, I, 48, § 2º, 106, 142 e 143 da Lei 8.213/91; art. 62, § 2º, do Decreto 3.048/99, c/c o art. 133 da IN/INSS/20/2007.

8.2. *Débitos relacionados ao responsável Paulo Sergio Barbosa dos Santos:*

Data de ocorrência	***Valor histórico (R$)***
4/12/2012	*311,00*
9/9/2010	*510,00*
7/11/2008	*415,00*
5/7/2013	*678,00*
4/6/2013	*678,00*
5/9/2012	*622,00*
4/2/2013	*678,00*
8/4/2010	*510,00*
7/4/2011	*545,00*
5/2/2010	*510,00*
7/2/2011	*540,00*
5/12/2008	*207,50*
5/12/2008	*0,58*
2/8/2013	*678,00*
7/7/2008	*415,00*
2/4/2008	*2,76*
4/5/2010	*510,00*
6/3/2009	*465,00*

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*
5/9/2008	*207,50*
3/7/2009	*465,00*
3/7/2012	*622,00*
8/11/2011	*545,00*
8/10/2010	*510,00*
6/2/2009	*415,00*
7/12/2010	*0,58*
9/4/2012	*622,00*
6/1/2012	*545,00*
9/7/2010	*510,00*
7/12/2010	*510,00*
5/11/2013	*678,00*
3/10/2013	*678,00*
7/12/2011	*545,00*
5/6/2009	*465,00*
4/12/2013	*339,00*
8/9/2011	*272,50*
7/12/2011	*272,50*
7/4/2014	*724,00*
3/8/2012	*622,00*
5/9/2008	*415,00*
7/2/2012	*622,00*
7/8/2008	*415,00*
3/5/2013	*678,00*
2/10/2012	*622,00*
7/10/2008	*415,00*
7/2/2014	*724,00*
7/3/2012	*622,00*
8/5/2014	*724,00*
6/5/2011	*545,00*
3/9/2013	*678,00*
4/6/2012	*622,00*
8/5/2009	*465,00*
7/1/2011	*510,00*
7/10/2009	*465,00*
8/9/2009	*465,00*
4/12/2012	*622,00*
7/10/2011	*545,00*
2/4/2008	*0,58*
2/4/2008	*924,66*

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*
4/12/2012	*0,58*
7/12/2009	*0,58*
5/3/2013	*678,00*
7/12/2009	*232,50*
8/9/2009	*0,50*
6/6/2014	*724,00*
6/1/2014	*678,00*
4/12/2013	*678,00*
7/8/2009	*465,00*
8/1/2009	*415,00*
8/11/2010	*510,00*
7/4/2009	*465,00*
7/12/2010	*255,00*
8/1/2010	*465,00*
5/8/2011	*545,00*
9/9/2010	*255,00*
4/3/2011	*540,00*
5/11/2012	*622,00*
3/5/2012	*622,00*
7/5/2008	*415,00*
5/3/2010	*510,00*
3/1/2013	*622,00*
4/12/2013	*0,58*
5/9/2012	*311,00*
5/12/2008	*415,00*
2/4/2008	*415,00*
5/9/2008	*0,50*
8/7/2011	*545,00*
7/6/2010	*510,00*
9/11/2009	*465,00*
3/9/2013	*339,00*
8/9/2009	*232,50*
2/4/2013	*678,00*
12/3/2014	*724,00*
9/8/2010	*510,00*
8/9/2011	*545,00*
7/12/2009	*465,00*
5/6/2008	*415,00*
8/9/2011	*0,50*
7/6/2011	*545,00*

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*
7/12/2011	*0,58*

8.2.1. *Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.*

8.2.2. ***Responsável**: Paulo Sergio Barbosa dos Santos.*

8.2.2.1. ***Conduta:** conceder benefício previdenciário sem observar a correta verificação do atendimento das condições habilitação e concessão.*

8.2.2.2. *Nexo de causalidade: a ausência da correta verificação do atendimento das condições para habilitação e concessão de benefícios previdenciários permitiu que o beneficiário tivesse acesso a benefício a que não tinha direito, resultando em dano ao erário.*

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 50), foi efetuada citação do responsável, nos moldes adiante:*

a) Paulo Sergio Barbosa dos Santos - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

***Comunicação**: Ofício 51195/2025 – Seproc (peça 53)*
Data da Expedição: 18/12/2025
*Data da Ciência: **15/1/2026** (peça 54)*
Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do Renach, custodiada pelo TCU (peça 52).
Fim do prazo para a defesa: 2/2/2026

11. *Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 57), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.*

12. *Transcorrido o prazo regimental, o responsável Paulo Sergio Barbosa dos Santos apresentou defesa, que será analisada na seção Exame Técnico.*

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN-TCU 98/2024

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

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 6/6/2014, e o responsável foi notificado sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme abaixo:*

13.1. *Paulo Sergio Barbosa dos Santos, por meio do Mandado de Notificação acostado à peça 4, p. 5-6, recebido em 14/5/2019.*

Valor de Constituição da TCE

14. *Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2024 é de R$ 93.645,35, e que apesar de ser inferior ao limite de R$ 120.000,00 constitui TCE em conjunto com o débito 1914/2024, 1894/2024, 1863/2024, 1833/2024, 1840/2024, 1904/2024, 1882/2024, 1879/2024 e 1913/2024, do mesmo responsável cuja soma ultrapassa o valor de R$ 120.000,00, na forma estabelecida pelos arts. 6º, § 1º e § 2º, e 29 da IN-TCU 98/2024.*

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

15. *Em relação à prescrição, o Supremo Tribunal Federal (STF), no Recurso Extraordinário 636.886, em 20/4/2020, fixou tese com repercussão geral de que "é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas" (Tema 899).*

16. *Posteriormente, o próprio TCU regulamentou o assunto por meio da Resolução-TCU 344, de 11/10/2022, à luz do disposto na Lei 9.873/1999, estabelecendo no art. 2º que prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento nos processos de controle externo.*

17. *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.*

18. *No mais, conforme decidido em precedentes do STF (MS 35.430-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes; MS 35.208-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Dias Toffoli; e MS 36.905-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso), os atos interruptivos prescindem de notificação, cientificação ou citação dos investigados, ocorrendo tão somente com o desaparecimento da inércia do poder público em investigar determinado fato.*

19. *No âmbito dessa Corte, o Acórdão 2.219/2023-TCU-2ª Câmara (Rel. Min. Jhonatan de Jesus) destacou que o ato inequívoco de apuração dos fatos constitui causa objetiva de interrupção do prazo prescricional, que atinge todos os possíveis responsáveis indistintamente, pois possui natureza geral, de sorte a possibilitar a identificação dos responsáveis. Contudo, a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, do mencionado normativo) constituem causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos somente em relação ao responsável destinatário da comunicação do TCU.*

20. *Em tempo, por meio do Acórdão 534/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), firmou-se entendimento de que o marco inicial da fluição da prescrição intercorrente se inicia somente a partir da ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária, consoante elencado no art. 5º da nominada Resolução.*

21. *No caso concreto, considera-se, nos termos art. 4°, inciso V, da Resolução-TCU 344/2022, que o termo inicial da contagem do prazo da prescrição ordinária (ou quinquenal) ocorreu em 6/6/2014, último pagamento efetuado, sob a responsabilidade do responsável elencado, referente à concessão irregular de benefício previdenciário, conforme matriz de responsabilização (peça 37, p.3).*

22. *A tabela a seguir apresenta os seguintes eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE (lista não exaustiva):*

Evento	Data	Documento	Resolução 344	Efeito
0	6/6/2014	Último pagamento irregular realizado (peça 37, p. 3)	art. 4°, inciso V	Marco inicial para contagem do prazo prescricional
1	14/5/2019	Mandado de Notificação (peça 4, p. 5-6)	art. 5°, inciso I	interrupção da prescrição; marco inicial da prescrição intercorrente
2	9/4/2021	Relatório da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar (peça 8)	art. 5°, inciso II	interrupção da prescrição ordinária e intercorrente
3	4/2/2022	Parecer 1/2022/CPRO (peça 9)	art. 5°, inciso II	interrupção da prescrição ordinária e intercorrente
4	7/10/2024	Notificação de TCE (peças 22 e 23)	art. 5°, inciso I	interrupção da prescrição ordinária e intercorrente
5	13/12/2024	Relatório do tomador (peça 38)	art. 5°, inciso II	interrupção da prescrição ordinária e intercorrente
6	14/5/2025	Relatório de auditoria da CGU (peça 42)	art. 5°, inciso II	interrupção da prescrição ordinária e intercorrente
7	28/10/2025	Instrução de citação (peças 49 e 50)	art. 5°, inciso II	interrupção da prescrição ordinária e

				intercorrente

23. *Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de cinco anos entre cada evento processual capaz de interromper a prescrição ordinária (quinquenal), tampouco de três anos entre cada evento processual, capaz de interromper a prescrição intercorrente.*

24. *Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF anteriormente mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal,* ***não ocorreu a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU****.*

OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS

25. *Informa-se que foram encontrados processos no Tribunal com o mesmo responsável:*

Responsável	*Processo*
Paulo Sergio Barbosa dos Santos	*014.471/2025-6 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Concessão irregular do benefício 41/143.142.359-6, titularidade de MARIA SILVA DE SA pelo agente público 882102 Paulo Sergio Barbosa dos santos (nº da TCE no sistema: 1904/2024)"]* *014.474/2025-5 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Concessão irregular do benefício 41/144.100.700-5, titularidade de SALVELINA ALVES DE SOUZA MIGUEL pelo agente público 882102 Paulo Sergio Barbosa dos santos (nº da TCE no sistema: 1914/2024)"]* *014.702/2025-8 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Concessão irregular do benefício 41/139.992.086-0, titularidade de MARIA HELENA DO NASCIMENTO pelo agente público 882102 Paulo Sergio Barbosa dos santos (nº da TCE no sistema: 1894/2024)"]* *014.473/2025-9 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Concessão irregular do benefício 41/143.885.011-2, titularidade de RITA DOS SANTOS pelo agente público 882102 Paulo Sergio Barbosa dos santos (nº da TCE no sistema: 1913/2024)"]* *014.383/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Concessão irregular do benefício 41/146.879.199-8, titularidade de MANOEL BEZERRA DO NASCIMENTO pelo agente público 882102 Paulo Sergio Barbosa dos santos (nº da TCE no sistema: 1882/2024)"]* *014.381/2025-7 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Concessão irregular do benefício 41/149.344.714-6,*

Responsável	*Processo*
	titularidade de LINDINALVA MARIA DA CONCEICAO pelo agente público 882102 Paulo Sergio Barbosa dos santos (nº da TCE no sistema: 1879/2024)"] *010.906/2025-8 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Concessão irregular do benefício 41/149.716.612-5, titularidade de CIRILO VITOR DOS SANTOS pelo agente público 882102 Paulo Sergio Barbosa dos santos (nº da TCE no sistema: 1840/2024)"]* *010.904/2025-5 [TCE, encerrado, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Concessão irregular do benefício 41/143.885.338-3, titularidade de AMERICA DOS SANTOS pelo agente público 882102 Paulo Sergio Barbosa dos santos (nº da TCE no sistema: 1833/2024)"]* *014.342/2025-1 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Concessão irregular do benefício 41/144.476.638-1, titularidade de JOANA MARIA DE SOUZA pelo agente público 882102 Paulo Sergio Barbosa dos santos (nº da TCE no sistema: 1863/2024)"]* *024.671/2025-8 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Concessão Irregular de Benefícios Previdenciários (nº da TCE no sistema: 1694/2025)"]* *025.037/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Concessão Irregular de Benefícios Previdenciários (nº da TCE no sistema: 1693/2025)"]* *037.328/2023-9 [TCE, encerrado, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Concessão irregular de benefícios previdenciários (nº da TCE no sistema: 1213/2023)"]*

26. *Informa-se que foram encontrados débitos imputáveis aos responsáveis no banco de débitos existente no sistema e-TCE:*

Responsável	*Débito inferior*
Paulo Sergio Barbosa dos Santos	*1911/2024 (R$ 1.756,83) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado* *1871/2024 (R$ 1.540,78) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado* *1862/2024 (R$ 1.756,82) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado* *1916/2024 (R$ 1.756,82) - Dano inferior ao limite de instauração da*

	TCE cadastrado *1888/2024 (R$ 1.481,66) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado* *1880/2024 (R$ 1.493,32) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado* *1875/2024 (R$ 1.781,80) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado* *1856/2024 (R$ 1.784,66) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado* *1917/2024 (R$ 1.303,28) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado* *1844/2024 (R$ 1.621,32) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado*

27. *A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.*

EXAME TÉCNICO

Da defesa do responsável Paulo Sergio Barbosa dos Santos

28. *O responsável Paulo Sergio Barbosa dos Santos apresentou alegações de defesa por intermédio de advogado constituído (Peça 56), cujos principais argumentos podem ser assim sintetizados.*

29. *O primeiro argumento de defesa centra-se na alegação de prescrição do direito de apuração e execução. O responsável sustenta que o prazo prescricional de cinco anos, previsto no art. 142 da Lei 8.112/90 e na Resolução-TCU 344/2022, teria sido ultrapassado, uma vez que a instauração do processo administrativo disciplinar (PAD) ocorreu em 2015 e a manifestação atual se dá mais de nove anos depois. Defende que a contagem do prazo prescricional deve considerar o momento em que a Administração tomou ciência dos fatos, e que a interrupção do prazo não pode ocorrer por múltiplos eventos, mas apenas por um marco interruptivo, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal (MS 40007 AgR e MS 37316 AgR/DF), o que, segundo a defesa, resultaria na prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória (Peça 56, p. 2).*

30. *Em complemento, a defesa sustenta a nulidade do processo administrativo nº 35014.260170/2024-52, sob o argumento de que não teria havido notificação do ex-servidor acerca da decisão final, o que teria prejudicado o exercício do contraditório e da ampla defesa. Cita entendimento do Tribunal de Contas da União, segundo o qual o transcurso de mais de dez anos entre o fato gerador da irregularidade e a notificação do responsável representa prejuízo ao pleno exercício do direito de defesa e conduz ao arquivamento da tomada de contas especial, sem julgamento de mérito, por ausência de pressuposto de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo (Acórdão 10460/2022) (Peça 56, p. 8).*

31. *No mérito, o responsável defende que as concessões dos benefícios previdenciários foram realizadas com base nas provas e documentos apresentados pelos segurados, em conformidade com as instruções normativas vigentes à época, especialmente a IN 20/2007. Argumenta que a ausência de documentos posteriores não pode ser imputada ao servidor, pois este teria atuado de acordo com as exigências normativas e com base nos elementos disponíveis no momento da análise dos requerimentos (Peça 59, p. 9).*

32. *Alega, ainda, a ausência de dolo ou má-fé em sua conduta, sustentando que não há provas de conluio, fraude ou dolo por parte do agente público. Ressalta que a responsabilidade, no caso, é subjetiva e não objetiva, e que a maioria dos benefícios já teria sido reanalisada judicialmente, com sentenças que afastaram a má-fé do servidor. Transcreve, inclusive, trecho de sentença judicial (processo nº 3232-69.2016.4.01.3306) em que se afirma: "Deixando o INSS de comprovar de forma cabal a utilização de fraude pelos acionados ou o emprego de má-fé, com o intuito de induzir a autarquia previdenciária em erro para obtenção da benesse pretendida, não há como prosperar o*

pedido de ressarcimento de danos ao erário" (Peça 59, p. 13).

33. *A defesa também argumenta que a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento só se aplica a atos de improbidade administrativa ou ilícitos penais, não sendo o caso dos autos. Cita precedentes do Supremo Tribunal Federal (RE 669.069/MG) e do Superior Tribunal de Justiça (REsp 1825103/SC e REsp 1318938/MG), segundo os quais, enquanto não reconhecida a natureza ímproba ou criminal do ato causador de dano ao erário, a pretensão de ressarcimento sujeita-se normalmente aos prazos prescricionais, sendo inaplicável a imprescritibilidade (Peça 59, p. 14).*

34. *Outro ponto destacado pela defesa é que a condenação penal do servidor não pode ser utilizada para presumir a irregularidade de todos os benefícios concedidos, sob pena de violação ao devido processo legal. Argumenta que, caso assim fosse, a sentença penal serviria de título executivo geral, presumindo que todos os benefícios concedidos pelo servidor decorreram de condutas criminosas, o que não encontra respaldo constitucional (Peça 59, p. 20).*

35. *Por fim, a defesa formula pedidos para que seja reconhecida a prescrição, declarada a nulidade do processo administrativo, determinado o arquivamento dos autos e reconhecida a perda de objeto, tendo em vista a existência de ações judiciais já propostas sobre os mesmos benefícios previdenciários (Peça 59, p. 21).*

Análise

36. *Em relação à alegação de prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória, cumpre registrar, inicialmente, a inadequação da aplicação direta do regime previsto no art. 142 da Lei 8.112/1990 ao caso dos autos. Conforme entendimento consolidado do Tribunal de Contas da União, os processos de tomada de contas especial submetem-se a disciplina específica, atualmente estruturada na Resolução-TCU 344/2022, não se confundindo com o regime disciplinar estatutário.*

37. *A jurisprudência desta Corte reconhece a existência de regime próprio para a prescrição no âmbito do controle externo, exigindo a análise dos marcos interruptivos caracterizados como atos inequívocos de apuração, bem como sua efetiva correlação com a irregularidade investigada. Nesse contexto, não se admite a conclusão automática acerca da prescrição com base exclusivamente no decurso do tempo, sendo indispensável a análise da sequência de atos praticados pela Administração.*

38. *Quanto à invocação da tese da unicidade da interrupção do prazo prescricional, extraída de precedentes do Supremo Tribunal Federal, cumpre destacar que sua aplicação, no âmbito desta Corte, deve ser compatibilizada com o regime jurídico próprio das tomadas de contas especiais, o qual admite a interrupção do prazo prescricional por diferentes atos inequívocos de apuração, nos termos da Resolução TCU 344/2022.*

39. *Ademais, a defesa não demonstrou, de forma objetiva e individualizada, a ocorrência de inércia imputável à Administração ou ao Tribunal que fosse apta a caracterizar a prescrição, limitando-se à formulação de alegações genéricas desvinculadas da análise concreta dos marcos processuais constantes dos autos.*

40. *Conforme detalhado na seção específica desta instrução (itens 15 a 24, desta instrução), a análise dos eventos interruptivos evidencia a atuação contínua da Administração e dos órgãos de controle na apuração dos fatos, afastando a configuração de lapso temporal ininterrupto superior ao prazo quinquenal definido na Resolução TCU 344/2022.*

41. *Assim, não é possível acatar as alegações de defesa nesse ponto.*

42. *No que se refere à alegação de nulidade do processo administrativo nº 35014.260170/2024-52, por suposta ausência de notificação da decisão final, cumpre destacar que o Tribunal de Contas da União possui entendimento consolidado no sentido de que a tomada de contas especial possui autonomia em relação aos procedimentos administrativos antecedentes, não se caracterizando como mera continuidade ou extensão daqueles.*

43. *Nesse sentido, eventuais vícios ocorridos no processo administrativo originário não contaminam automaticamente a TCE, desde que, no âmbito desta Corte, sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa, o que se verifica no caso concreto, considerando as providências adotadas para cientificação do responsável e o efetivo exercício de seu direito de defesa.*

44. *Ademais, a jurisprudência do TCU é firme no sentido de que a ausência de notificação do responsável na fase interna de TCE não contamina o processo no TCU quando a citação é regularmente efetivada, como se verifica no presente processo (Acórdão 771/2012 - TCU - Plenário, Relator: Valmir Campelo).*

45. *Assim, não é possível acatar as alegações de defesa nesse ponto.*

46. *No tocante ao mérito, especificamente quanto à alegação de que as concessões foram realizadas em conformidade com a IN 20/2007, cumpre destacar que a mera aderência formal a normativos não exime o agente público de responsabilidade quando evidenciada análise deficiente dos requisitos legais.*

47. *O Tribunal de Contas da União possui firme entendimento de que o dever do servidor vai além da recepção formal de documentos, exigindo atuação diligente na verificação da consistência das provas, especialmente em casos envolvendo concessão de benefícios previdenciários a segurados especiais.*

48. *No caso concreto, conforme Relatório 1218 (peça 12), consta a seguinte informação que demonstra que a concessão do benefício NB 41/146.080.717-8 foi concedido em desconformidade com as normas que regem a matéria:*

Das apurações

4. Consoante dossiê próprio que acompanha o presente, restou comprovado que o benefício ora em tela, foi concedido indevidamente, em virtude do não atendimento as cominações legais para sua concessão, vale dizer, ausência de documentos que comprovem o efetivo exercício de atividade rurícola, consoante inteligência do art. 93, § 2º, do Regulamento da Previdência Social aprovado pelo Decreto nº 3.048/99.

49. *Ademais, a ocorrência de concessões irregulares de forma reiterada configura indício relevante de falha sistêmica na atuação funcional, afastando a tese de erro isolado ou escusável, conforme registro no relatório do tomador de contas transcrito a seguir:*

14. Importante destacar, de forma sucinta, com base no conjunto probatório, que as irregularidades perpetradas pelo agente público Paulo Sergio Barbosa dos santos, consistiam em conceder benefícios rurais em desacordo com os normativos vigentes à época dos fatos, acatando documentos inidôneos sem a devida verificação de sua veracidade.

50. *Assim, não é possível acatar as alegações de defesa nesse ponto.*

51. *Quanto à alegação de ausência de dolo ou má-fé, cumpre esclarecer que, no âmbito do controle externo exercido pelo Tribunal de Contas da União, a imputação de débito não exige necessariamente a demonstração de dolo, sendo suficiente a caracterização de culpa grave, materializada por erro grosseiro.*

52. *Nesse sentido, a jurisprudência desta Corte é firme ao reconhecer que o erro grosseiro, caracterizado pela violação manifesta de deveres objetivos de cautela e diligência, é suficiente para ensejar a responsabilização do agente público, especialmente quando evidenciada conduta incompatível com o padrão esperado de atuação do gestor médio (1.689/2019-TCU-Plenário; Acórdão 2.924/2018-TCU-Plenário).*

53. *No caso concreto, os elementos constantes dos autos evidenciam falhas reiteradas na análise dos requisitos legais para concessão de benefícios, as quais não foram adequadamente afastadas pelas alegações defensivas, que se limitaram a negar a existência de má-fé sem enfrentar de forma específica os vícios apontados.*

54. *Assim, não é possível acatar as alegações de defesa nesse ponto.*

55. *No tocante à invocação de decisões judiciais que teriam afastado a má-fé do servidor, cumpre registrar que tais decisões não possuem efeito vinculante perante o Tribunal de Contas da União, sobretudo quando proferidas em processos com objeto distinto.*

56. *A jurisprudência do TCU é pacífica no sentido da independência entre as instâncias administrativa, judicial e de controle externo, podendo haver conclusões distintas, especialmente quando os objetos de análise não coincidem integralmente (Acórdão 3125/2013-Plenário).*

57. *Ademais, as decisões citadas concentram-se, em geral, na análise da relação entre a Administração e os beneficiários, não abrangendo necessariamente a verificação da conduta*

funcional do agente responsável pela concessão do benefício, razão pela qual não se mostram aptas a afastar a responsabilização em exame.

58. *Assim, não é possível acatar as alegações de defesa nesse ponto.*

59. *Em relação à tese de inaplicabilidade da imprescritibilidade, com base em precedentes do Supremo Tribunal Federal, cumpre esclarecer que, embora tais entendimentos sejam relevantes, sua aplicação no âmbito do TCU não prescinde da análise concreta dos marcos prescricionais definidos na Resolução-TCU 344/2022.*

60. *Conforme já informado, foi devidamente analisada a ocorrência da prescrição entre os itens 15 e 24 desta instrução.*

61. *Assim, não é possível acatar as alegações de defesa nesse ponto.*

62. *Quanto à alegação de que eventual condenação penal não autoriza presunção generalizada de irregularidade, cumpre destacar que o TCU não adota tal presunção automática, procedendo à análise individualizada das condutas e dos atos de concessão.*

63. *Contudo, no presente caso, a responsabilização decorre de elementos probatórios específicos constantes dos autos, os quais evidenciam irregularidades concretas na atuação do responsável, não se tratando de imputação baseada em presunções derivadas de condenações em outras esferas.*

64. *Assim, não é possível acatar as alegações de defesa nesse ponto.*

65. *Por fim, quanto ao pedido de reconhecimento de perda de objeto em razão da existência de ações judiciais, cumpre destacar que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União é firme no sentido da independência das instâncias, sendo plenamente possível a concomitância entre a atuação do TCU e o Poder Judiciário (Acórdão 3125/2013-Plenário).*

66. *A existência de demandas judiciais envolvendo os mesmos fatos não retira a competência do TCU para apurar a regularidade da gestão dos recursos públicos e responsabilizar os agentes envolvidos, especialmente sob a ótica do controle externo.*

67. *Assim, não é possível acatar as alegações de defesa nesse ponto.*

68. *Diante do exposto, conclui-se que as alegações de defesa apresentadas não foram suficientes para afastar as irregularidades apuradas, permanecendo caracterizada a responsabilidade do responsável, nos termos da jurisprudência consolidada desta Corte e dos normativos aplicáveis*

69. *Da análise procedida acima, verifica-se que os argumentos de defesa não foram suficientes para elidir a irregularidade pela qual está sendo responsabilizado, de forma que devem ser rejeitados.*

70. *Não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta de Paulo Sergio Barbosa dos Santos, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU, condenando-se o responsável ao débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.*

Dolo ou Erro Grosseiro no TCU (art. 28 da LINDB)

71. *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 às 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.*

72. *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).

73. *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).*

74. *No caso em tela, a irregularidade consistente de concessão irregular de benefício previdenciário configura violação não só às regras legais, mas também 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 (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

75. *Em face da análise promovida na seção "Exame Técnico", propõe-se rejeitar as alegações de defesa de Paulo Sergio Barbosa dos Santos, 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.*

76. *Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada.*

77. *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.*

78. *Por fim, como não houve elementos que pudessem modificar o entendimento acerca das irregularidades em apuração, mantém-se a matriz de responsabilização presente na peça 48.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

79. *Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:*

n) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo responsável Paulo Sergio Barbosa dos Santos;

o) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas b e c, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas do responsável Paulo Sergio Barbosa dos Santos, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU.

Débitos relacionados ao responsável Paulo Sergio Barbosa dos Santos (CPF: 159.929.935-68):

Data de ocorrência	***Valor histórico (R$)***
4/12/2012	*311,00*
9/9/2010	*510,00*
7/11/2008	*415,00*

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*
5/7/2013	*678,00*
4/6/2013	*678,00*
5/9/2012	*622,00*
4/2/2013	*678,00*
8/4/2010	*510,00*
7/4/2011	*545,00*
5/2/2010	*510,00*
7/2/2011	*540,00*
5/12/2008	*207,50*
5/12/2008	*0,58*
2/8/2013	*678,00*
7/7/2008	*415,00*
2/4/2008	*2,76*
4/5/2010	*510,00*
6/3/2009	*465,00*
5/9/2008	*207,50*
3/7/2009	*465,00*
3/7/2012	*622,00*
8/11/2011	*545,00*
8/10/2010	*510,00*
6/2/2009	*415,00*
7/12/2010	*0,58*
9/4/2012	*622,00*
6/1/2012	*545,00*
9/7/2010	*510,00*
7/12/2010	*510,00*
5/11/2013	*678,00*
3/10/2013	*678,00*
7/12/2011	*545,00*
5/6/2009	*465,00*
4/12/2013	*339,00*
8/9/2011	*272,50*
7/12/2011	*272,50*
7/4/2014	*724,00*
3/8/2012	*622,00*
5/9/2008	*415,00*
7/2/2012	*622,00*
7/8/2008	*415,00*
3/5/2013	*678,00*
2/10/2012	*622,00*

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*
7/10/2008	*415,00*
7/2/2014	*724,00*
7/3/2012	*622,00*
8/5/2014	*724,00*
6/5/2011	*545,00*
3/9/2013	*678,00*
4/6/2012	*622,00*
8/5/2009	*465,00*
7/1/2011	*510,00*
7/10/2009	*465,00*
8/9/2009	*465,00*
4/12/2012	*622,00*
7/10/2011	*545,00*
2/4/2008	*0,58*
2/4/2008	*924,66*
4/12/2012	*0,58*
7/12/2009	*0,58*
5/3/2013	*678,00*
7/12/2009	*232,50*
8/9/2009	*0,50*
6/6/2014	*724,00*
6/1/2014	*678,00*
4/12/2013	*678,00*
7/8/2009	*465,00*
8/1/2009	*415,00*
8/11/2010	*510,00*
7/4/2009	*465,00*
7/12/2010	*255,00*
8/1/2010	*465,00*
5/8/2011	*545,00*
9/9/2010	*255,00*
4/3/2011	*540,00*
5/11/2012	*622,00*
3/5/2012	*622,00*
7/5/2008	*415,00*
5/3/2010	*510,00*
3/1/2013	*622,00*
4/12/2013	*0,58*
5/9/2012	*311,00*
5/12/2008	*415,00*

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*
2/4/2008	*415,00*
5/9/2008	*0,50*
8/7/2011	*545,00*
7/6/2010	*510,00*
9/11/2009	*465,00*
3/9/2013	*339,00*
8/9/2009	*232,50*
2/4/2013	*678,00*
12/3/2014	*724,00*
9/8/2010	*510,00*
8/9/2011	*545,00*
7/12/2009	*465,00*
5/6/2008	*415,00*
8/9/2011	*0,50*
7/6/2011	*545,00*
7/12/2011	*0,58*

Valor atualizado do débito (com juros) em 22/6/2026: R$ 122.635,34.

p) aplicar ao responsável Paulo Sergio Barbosa dos Santos, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;;

q) 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;

r) 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;

s) informar à Procuradoria da República no Estado da Bahia, ao Instituto Nacional do Seguro Social, e ao responsável que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

t) *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.*"

2. Por sua vez, o representante do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), ao manifestar sua concordância com a proposta formulada pela unidade técnica, teceu as seguintes considerações (peça 61):

"*Este representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União manifesta-se de acordo com a proposta formulada pela unidade técnica, em pareceres uniformes (peças 58-60), sem prejuízo de registrar ressalva, no que diz respeito ao exame da prescrição, quanto à consideração de mais de uma causa interruptiva de mesma natureza (§ 1º do art. 5º da Resolução TCU 344/2022), o que não vislumbramos proporcional, haja vista que possibilita, no limite, infindáveis extensões do prazo prescricional, algo incompatível com o princípio da razoabilidade.*

2. Nada obstante, acatamos os ditames da Resolução TCU 344/2022, inclusive o disposto no § 1º de seu art. 5º, em observância ao que restou decidido pela Corte de Contas, a teor do voto condutor do Acórdão 2.285/2022-Plenário (relator Ministro Antonio Anastasia).

3. Ademais, sugere-se considerar grave a infração cometida pelo responsável, inabilitando-o para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal, nos termos do art. 60 da Lei nº 8.443, de 1992."

É o relatório.

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor do Sr. Paulo Sergio Barbosa dos Santos, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário NB 41/146.080.717-8, em decorrência de atos irregulares praticados na agência da Previdência de Paulo Afonso/BA, circunscrita à Gerência-Executiva do INSS de Juazeiro/BA.

2. Conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, o fundamento para a instauração da tomada de contas especial foi a constatação da seguinte irregularidade:

"*Irregularidades na habilitação, concessão e na reabertura de processos indeferidos de benefícios previdenciários de diversas espécies a supostos segurados especiais da Previdência Social, com prejuízos aos cofres públicos, sem observância das normas administrativas e legais, em razão das habilitações, reaberturas e concessões, indevidas, dos benefícios sem a esperada comprovação da qualidade de segurado especial dos beneficiários, dentre outros.*"

3. O tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R$ 45.717,98, imputando-se a responsabilidade ao Sr. Paulo Sergio Barbosa dos Santos, na condição de gestor dos recursos.

4. Regularmente citado em face da habilitação e concessão de benefício previdenciário, sem observância das normas administrativas e legais e sem a esperada comprovação da qualidade de segurado especial dos beneficiários, o responsável apresentou sua defesa, alegando, em síntese: (i) a ocorrência de prescrição; (ii) a nulidade do Processo Administrativo 35014.260170/2024-52, por ausência de notificação da decisão final; (iii) a regularidade das concessões dos benefícios; (iv) a ausência de dolo ou má-fé; e (v) a impossibilidade de presunção de irregularidade a partir da condenação penal.

5. Requer, assim, o reconhecimento da prescrição, a declaração de nulidade do processo administrativo e o arquivamento dos autos.

II

6. Após o exame dos elementos constantes dos autos, a unidade técnica propôs o julgamento das contas como irregulares, a condenação do responsável ao pagamento do débito apurado e a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

7. A proposta da unidade técnica contou com a anuência do representante do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) que sugeriu, ainda, considerar grave a infração cometida pelo responsável, inabilitando-o para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal, nos termos do art. 60 da mencionada lei.

III

8. Acolho os pareceres precedentes e adoto seus fundamentos como razões de decidir, sem prejuízo das considerações que faço a seguir.

9. No que diz respeito à prescrição, esclareço que a matéria é regida, no âmbito deste Tribunal, pela Resolução TCU 344/2022, que disciplina de forma específica o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória. Assim, não merece prosperar a tese do responsável de que deveria ser aplicado o regime prescricional estatutário previsto no art. 142 da Lei 8.112/1990, visto que o processo de tomada de contas especial possui disciplina própria, estruturada em marcos interruptivos que refletem a atuação contínua da Administração na apuração de danos ao Erário.

10. Registro que esta Corte consolidou o entendimento de que o regime jurídico das tomadas de contas especiais admite a interrupção do prazo prescricional por múltiplas vezes, desde que a causa interruptiva seja, por sua natureza, repetível no curso do processo, conforme preceitua o art. 5º, § 1º, da mencionada Resolução TCU 344/2022.

11. No caso concreto, a análise dos eventos processuais demonstra que a Administração e os órgãos de controle atuaram de forma diligente e ininterrupta. A sequência de notas técnicas, relatórios de auditoria e instruções processuais constitui atos inequívocos de apuração, que possuem o condão de interromper o curso do prazo prescricional. Tais atos não se confundem com meros expedientes de instrução processual, pois possuem conteúdo material voltado à verificação da regularidade da aplicação dos recursos e à identificação das irregularidades, cumprindo, portanto, a finalidade de movimentar a máquina administrativa em direção à responsabilização.

12. Assim, ao confrontar o marco inicial da prescrição com a sucessão de atos interruptivos devidamente documentados nos autos, verifica-se que não houve o transcurso do prazo quinquenal, tampouco a configuração da prescrição intercorrente, visto que o processo não permaneceu paralisado por mais de três anos.

13. Sobre a alegação de nulidade do processo administrativo, destaco que a tomada de contas especial possui autonomia em relação aos procedimentos antecedentes. Eventuais vícios na fase interna não contaminam automaticamente o processo no âmbito do controle externo, desde que assegurados o contraditório e a ampla defesa nesta Corte, o que foi plenamente garantido ao responsável. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que a ausência de notificação na fase interna não invalida a citação regularmente efetivada no âmbito deste Tribunal.

14. Quanto ao mérito, verifico que a defesa se limitou a negar a existência de má-fé, sem enfrentar a deficiência técnica na análise dos requisitos legais para a concessão dos benefícios.

15. A participação da responsável restou devidamente caracterizada na habilitação, concessão e atualização irregular do benefício previdenciário NB 41/146.080.717-8, sem a observância das normas administrativas e legais e sem a esperada comprovação da qualidade de segurado especial do beneficiário, resultando em dano ao Erário.

16. Nesse sentido, a alegação de que eventual condenação penal não autoriza presunção generalizada de irregularidade não merece ser acolhida. No presente caso, a responsabilização decorre de elementos probatórios específicos constantes dos autos, os quais evidenciam irregularidades concretas na atuação do responsável, não se tratando de imputação baseada em presunções derivadas de condenações em outras esferas.

17. Por fim, a imputação de débito não exige a demonstração de dolo, sendo suficiente a caracterização de culpa grave, materializada por erro grosseiro. A conduta do responsável, ao acatar documentos inidôneos sem a devida verificação, configura violação manifesta aos deveres de cautela e zelo com a coisa pública.

18. Quanto ao exame da culpabilidade, não se vislumbra a presença de circunstâncias práticas que tenham limitado ou impedido a atuação da responsável em conformidade com a ordem jurídica, uma vez que ela tinha a possibilidade de conhecer a ilicitude de seus atos e evitar o seu cometimento.

19. Desse modo, deve ser aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. Para tanto, fixo o seu valor em R$ 105.000,00, correspondente a, aproximadamente, 100% do valor atualizado do

débito, em razão do nível de gravidade das irregularidades identificadas e do grau de culpabilidade do agente.

20. Adicionalmente, em linha com a sugestão do representante do MPTCU, tendo em vista as circunstâncias apuradas no presente feito, especificamente a violação às normas de regência no âmbito do INSS, combinadas com a atuação em detrimento do interesse público e do princípio da moralidade administrativa, reputo grave a infração cometida. Por consequência, julgo adequada a aplicação da sanção de inabilitação, pelo período de cinco anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992.

Ante o exposto, voto no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de setembro de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 2636/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.382/2025-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40).
3.2. Responsável: Paulo Sergio Barbosa dos Santos (159.929.935-68).
4. Órgão/Entidade: Gerência Executiva do INSS - Juazeiro/BA - INSS/MPS.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Renne Rodrigues do Nascimento Santos (50645/OAB-BA), representando Paulo Sergio Barbosa dos Santos.

9. Acórdão:

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

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

9.1. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, as contas do Sr. Paulo Sergio Barbosa dos Santos, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante este Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU:

Débitos relacionados ao Sr. Paulo Sergio Barbosa dos Santos:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
4/12/2012	311,00
9/9/2010	510,00
7/11/2008	415,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
5/7/2013	678,00
4/6/2013	678,00
5/9/2012	622,00
4/2/2013	678,00
8/4/2010	510,00
7/4/2011	545,00
5/2/2010	510,00
7/2/2011	540,00
5/12/2008	207,50
5/12/2008	0,58
2/8/2013	678,00
7/7/2008	415,00
2/4/2008	2,76
4/5/2010	510,00
6/3/2009	465,00
5/9/2008	207,50
3/7/2009	465,00
3/7/2012	622,00
8/11/2011	545,00
8/10/2010	510,00
6/2/2009	415,00
7/12/2010	0,58
9/4/2012	622,00
6/1/2012	545,00
9/7/2010	510,00
7/12/2010	510,00
5/11/2013	678,00
3/10/2013	678,00
7/12/2011	545,00
5/6/2009	465,00
4/12/2013	339,00
8/9/2011	272,50
7/12/2011	272,50
7/4/2014	724,00
3/8/2012	622,00
5/9/2008	415,00
7/2/2012	622,00
7/8/2008	415,00
3/5/2013	678,00
2/10/2012	622,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
7/10/2008	415,00
7/2/2014	724,00
7/3/2012	622,00
8/5/2014	724,00
6/5/2011	545,00
3/9/2013	678,00
4/6/2012	622,00
8/5/2009	465,00
7/1/2011	510,00
7/10/2009	465,00
8/9/2009	465,00
4/12/2012	622,00
7/10/2011	545,00
2/4/2008	0,58
2/4/2008	924,66
4/12/2012	0,58
7/12/2009	0,58
5/3/2013	678,00
7/12/2009	232,50
8/9/2009	0,50
6/6/2014	724,00
6/1/2014	678,00
4/12/2013	678,00
7/8/2009	465,00
8/1/2009	415,00
8/11/2010	510,00
7/4/2009	465,00
7/12/2010	255,00
8/1/2010	465,00
5/8/2011	545,00
9/9/2010	255,00
4/3/2011	540,00
5/11/2012	622,00
3/5/2012	622,00
7/5/2008	415,00
5/3/2010	510,00
3/1/2013	622,00
4/12/2013	0,58
5/9/2012	311,00
5/12/2008	415,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
2/4/2008	415,00
5/9/2008	0,50
8/7/2011	545,00
7/6/2010	510,00
9/11/2009	465,00
3/9/2013	339,00
8/9/2009	232,50
2/4/2013	678,00
12/3/2014	724,00
9/8/2010	510,00
8/9/2011	545,00
7/12/2009	465,00
5/6/2008	415,00
8/9/2011	0,50
7/6/2011	545,00
7/12/2011	0,58

9.2. aplicar ao Sr. Paulo Sergio Barbosa dos Santos a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 no valor de R$ 105.000,00 (cento e cinco mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a presente data até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

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

9.5. considerar grave a infração cometida pela Sr. Paulo Sergio Barbosa dos Santos, com base no art. 270 do Regimento Interno do TCU;

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

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

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

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2636-38/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 023.445/2022-0
Natureza: Embargos de Declaração em Tomada de Contas Especial
Entidade: Companhia Docas do Rio de Janeiro
Responsáveis: Ana Maria Marinho e Silva (117.564.623-72); Eduardo Moreira da Silva (009.985.183-01); Felipe Villarta Moreira (099.806.867-58); Graice Magalhães de Oliveira (012.304.537-17); José Raul Franco Reis (967.349.147-04); Júlio Cesar Saraiva (014.597.937-73); Linkcon Ltda. (05.323.742/0001-71); Luiz Carlos Miranda Barbuda (601.480.557-53); Marcos Barreto Fernandes (012.574.547-81); Rafael da Silva Mendes (104.858.027-08); Roque Antônio Perez Pizarroso Junior (047.402.108-43); Sérgio Rodrigues Simoes (552.861.517-87); Vladimir Feitosa de Siqueira (009.972.707-21).
Representação legal: André Barreto Fernandes (103325/OAB-RJ) e Edilberto Nerry Petry (37288/OAB-DF), representando Marcos Barreto Fernandes, José Raul Franco Reis e Júlio Cesar Saraiva; José Maurício Fernandes Fariña (OAB/RJ 82.485) e outro, representando Felipe Villarta Moreira.

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONTRATOS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO. SUPERFATURAMENTO DE QUANTITATIVOS DE PONTOS DE FUNÇÃO E DE SERVIÇOS DE DIGITALIZAÇÃO. PAGAMENTO AUTÔNOMO DE ATIVIDADES INTERMEDIÁRIAS INERENTES AO DESENVOLVIMENTO DE **SOFTWARE**. REMUNERAÇÃO DE SERVIÇOS ALHEIOS AO OBJETO CONTRATADO. PAGAMENTO POR SISTEMA SEM UTILIDADE PARA A ADMINISTRAÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO DAS PRETENSÕES PUNITIVA E RESSARCITÓRIA. ACOLHIMENTO INTEGRAL OU PARCIAL DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DE PARTE DOS RESPONSÁVEIS. EXCLUSÃO DE RESPONSÁVEIS DA RELAÇÃO PROCESSUAL. CONTAS REGULARES DE DOIS RESPONSÁVEIS, COM QUITAÇÃO PLENA. CONTAS IRREGULARES DOS DEMAIS AGENTES RESPONSABILIZADOS E DA EMPRESA CONTRATADA. CONDENAÇÃO SOLIDÁRIA AO RESSARCIMENTO DOS DÉBITOS. APLICAÇÃO DE MULTAS PROPORCIONAIS AO DANO. AUSÊNCIA DE VÍCIOS NA

DECISÃO RECORRIDA. CONHECIMENTO E REJEIÇÃO DOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de embargos de declaração opostos pelo Sr. Felipe Villarta Moreira ao Acórdão 2.266/2026-Plenário.

2. Na origem, o processo trata de tomada de contas especial autuada por força do Acórdão 2.166/2022-Plenário, lavrado no âmbito de representação formulada pela Secretaria de Fiscalização em Tecnologia da Informação (Sefti), reportando indícios de irregularidades no planejamento e gestão dos Contratos 63/2016, 76/2017 e 33/2018, firmados entre a Companhia Docas do Rio de Janeiro (CDRJ) e a empresa Linkcon Ltda. - EPP (posteriormente denominada "Linkcon Eireli" e atualmente denominada "Linkcon Ltda.").

3. Os ajustes foram celebrados, respectivamente, em 4/11/2016, 16/11/2017 e 20/4/2018, nos valores de R$ 5.739.989,40, R$ 10.257.010,60 e R$ 1.131.990,00, tendo sido originados do Pregão Eletrônico para Registro de Preços (PE SRP) 17/2016, promovido pela CDRJ.

4. No curso da aludida representação, foram identificados indícios de irregularidades ensejadores de dano ao Erário, totalizando R$ 5.955.508,48. As ocorrências envolviam o superfaturamento:

a) com relação ao Contrato 63/2016, no quantitativo de pontos de função, no pagamento de atividades intermediárias, como a gestão de projetos de desenvolvimento de **software**, no serviço de digitalização de documentos, no pagamento por serviços alheios ao contrato (consultoria em gestão processual e de mapa de processos);

b) quanto ao Contrato 76/2017, no serviço de desenvolvimento de **software** mensurado em pontos de função, no pagamento por atividades intermediárias (serviços de gerência de projetos e mapeamento de processos) e no pagamento por serviço alheio ao contrato (consultoria em gestão processual); e

c) relativamente ao Contrato 33/2018, equivalente à integralidade dos valores pagos, considerando que o sistema pretendido não foi totalmente entregue.

5. Nesse cenário, o Acórdão 2.166/2022-Plenário autorizou a citação do Sr. Felipe Villarta Moreira, então Superintendente de Tecnologia de Informação (TI) da CDRJ, e de vários responsáveis pelas seguintes ocorrências, no que interessa ao deslinde do processo:

a) juntamente com os Srs. Júlio Cesar Saraiva, Eduardo Moreira da Silva e Marcos Barreto Fernandes e com a empresa Linkcon Ltda., tendo em vista o "*superfaturamento de quantitativo de pontos de função no âmbito da OS 1/2016 (Contrato 63/2016), contrariando o art. 7º, § 4º c/c art. 73, I, b, ambos da Lei 8.666/1993*";

b) em conjunto com os Srs. Marcos Barreto Fernandes, Ana Maria Marinho e Silva, Júlio Cesar Saraiva e Eduardo Moreira da Silva e com a sociedade empresária Linkcon Ltda., em razão do "*pagamento de atividades intermediárias no âmbito da OS 1/2016 e OS 2/2017 (Contrato 63/2016), contrariando a Súmula 269 do TCU*";

c) juntamente com o Sr. Marcos Barreto Fernandes e com a empresa Linkcon Ltda., em decorrência do "*superfaturamento dos serviços de digitalização no âmbito da OS 3/2017 (Contrato 63/2016), contrariando o art. 3º (princípio da seleção da proposta mais vantajosa) c/c art. 40, § 2º, II, ambos da Lei 8.666/1993*"; e

d) em conjunto com a Sra. Graice Magalhaes de Oliveira, com o Sr. Marcos Barreto Fernandes e com a sociedade empresária Linkcon Ltda., tendo em vista o "*pagamento de consultoria em gestão processual e de mapa de processos, temas alheios ao objeto da contratação, no âmbito das OS 4/2017 e 5/2017 (Contrato 63/2016), contrariando o art. 3º da Lei 8.666/1993 (princípio da vinculação ao instrumento convocatório)*".

6. Cumpridas as medidas processuais e saneado o processo, esta Corte de Contas decidiu, no que diz respeito ao Sr. Felipe Villarta Moreira, por meio do Acórdão 2.266/2026-Plenário, julgar irregulares as suas contas e condená-lo solidariamente com os responsáveis designados na deliberação ao pagamento dos débitos ali especificados, além da multa individual de R$ 250.000,00.

7. Irresignado com essa deliberação, o responsável opôs os presentes embargos de declaração, nos quais alegou o seguinte, em apertada síntese:

a) houve contradição na fundamentação adotada quanto ao nexo causal, uma vez que, relativamente ao superfaturamento de quantitativos de pontos de função da OS 1/2016, foi afastada sua responsabilidade sob o fundamento de que o dano somente se consumou nas etapas posteriores de medição e liquidação, ocorridas após seu afastamento da CDRJ e sem sua participação, ao passo que, quanto às demais irregularidades, foi mantida sua responsabilização por prejuízos igualmente materializados posteriormente, em razão de sua atuação na fase de planejamento, sem que tenha sido explicitado o elemento diferenciador entre as situações;

b) ocorreram omissão e contradição quanto ao débito de R$ 357.660,00, decorrente do superfaturamento dos serviços de digitalização objeto da OS 3/2017, uma vez que o Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) concluiu que o dano somente se consumou com a emissão dessa ordem de serviço, não assinada pelo embargante, tendo afastado sua responsabilidade solidária por essa parcela; todavia, o acórdão embargado adotou conclusão diversa, sem explicitar as razões para o afastamento do entendimento do **Parquet**, tendo considerado suficiente, para a imputação do débito, sua participação anterior na elaboração do Termo de Referência;

c) houve omissão quanto à caracterização concreta do dolo ou do erro grosseiro, pois o embargante não autorizou os pagamentos questionados nem participou dos atos posteriores que materializaram os prejuízos; embora o voto tenha qualificado as falhas como graves e utilizado a expressão “desleixo”, não individualizou a conduta que, consideradas as circunstâncias concretas, ultrapassou a culpa ordinária e configurou culpa grave, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) e do art. 12 do Decreto 9.830/2019;

d) também ocorreu omissão quanto à consideração, no exame da culpabilidade, da providência adotada pelo embargante para suspender o Contrato 63/2016, uma vez que, após tomar conhecimento dos questionamentos formulados pelo TCU, solicitou a suspensão do ajuste para impedir a continuidade de sua execução, circunstância que, embora não afastasse automaticamente eventual responsabilidade por atos anteriores, deveria ter sido ponderada na avaliação do grau de reprovabilidade de sua conduta e na caracterização de eventual erro grosseiro; e

e) houve omissão quanto à dosimetria da multa de R$ 250.000,00, por não ter sido explicitado o montante atualizado do débito utilizado como base para a afirmação de que a sanção correspondeu a aproximadamente 10% do dano atribuído ao responsável, devendo a penalidade ser redimensionada caso seja excluída ou reduzida qualquer parcela do débito, especialmente aquela referente à OS 3/2017.

8. Assim, requereu que fossem corrigidos os vícios apontados e que fossem atribuídos efeitos infringentes aos embargos de declaração, com a exclusão da responsabilidade solidária do recorrente pelo débito de R$ 357.660,00 relativo à OS 3/2017 e o correspondente redimensionamento da multa, ou, subsidiariamente, o afastamento da sanção pessoal, caso não sejam identificados elementos concretos suficientes para a caracterização de dolo ou erro grosseiro.

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de embargos de declaração opostos pelo Sr. Felipe Villarta Moreira ao Acórdão 2.266/2026-Plenário.

2. Na origem, o processo trata de tomada de contas especial autuada por força do Acórdão 2.166/2022-Plenário, lavrado no âmbito de representação formulada pela Secretaria de Fiscalização em Tecnologia da Informação (Sefti), reportando indícios de irregularidades no planejamento e gestão dos Contratos 63/2016, 76/2017 e 33/2018, firmados entre a Companhia Docas do Rio de Janeiro (CDRJ) e a empresa Linkcon Ltda. - EPP (posteriormente denominada "Linkcon Eireli" e atualmente denominada "Linkcon Ltda.").

3. Os ajustes foram celebrados, respectivamente, em 4/11/2016, 16/11/2017 e 20/4/2018, nos valores de R$ 5.739.989,40, R$ 10.257.010,60 e R$ 1.131.990,00, tendo sido originados do Pregão Eletrônico para Registro de Preços (PE SRP) 17/2016, promovido pela CDRJ.

4. No curso da aludida representação, foram identificados indícios de irregularidades ensejadores de dano ao Erário, totalizando R$ 5.955.508,48. As ocorrências envolviam o superfaturamento:

a) com relação ao Contrato 63/2016, no quantitativo de pontos de função, no pagamento de atividades intermediárias, como a gestão de projetos de desenvolvimento de **software**, no serviço de digitalização de documentos, no pagamento por serviços alheios ao contrato (consultoria em gestão processual e de mapa de processos);

b) quanto ao Contrato 76/2017, no serviço de desenvolvimento de **software** mensurado em pontos de função, no pagamento por atividades intermediárias (serviços de gerência de projetos e mapeamento de processos) e no pagamento por serviço alheio ao contrato (consultoria em gestão processual); e

c) relativamente ao Contrato 33/2018, equivalente à integralidade dos valores pagos, considerando que o sistema pretendido não foi totalmente entregue.

5. Nesse cenário, o Acórdão 2.166/2022-Plenário autorizou a citação do Sr. Felipe Villarta Moreira, então Superintendente de Tecnologia de Informação (TI) da CDRJ, e de vários responsáveis pelas seguintes ocorrências, no que interessa ao deslinde do processo:

a) juntamente com os Srs. Júlio Cesar Saraiva, Eduardo Moreira da Silva e Marcos Barreto Fernandes e com a empresa Linkcon Ltda., tendo em vista o "*superfaturamento de quantitativo de pontos de função no âmbito da OS 1/2016 (Contrato 63/2016), contrariando o art. 7º, § 4º c/c art. 73, I, b, ambos da Lei 8.666/1993*";

b) em conjunto com os Srs. Marcos Barreto Fernandes, Ana Maria Marinho e Silva, Júlio Cesar Saraiva e Eduardo Moreira da Silva e com a sociedade empresária Linkcon Ltda., em razão do "*pagamento de atividades intermediárias no âmbito da OS 1/2016 e OS 2/2017 (Contrato 63/2016), contrariando a Súmula 269 do TCU*";

c) juntamente com o Sr. Marcos Barreto Fernandes e com a empresa Linkcon Ltda., em decorrência do "*superfaturamento dos serviços de digitalização no âmbito da OS 3/2017 (Contrato 63/2016), contrariando o art. 3º (princípio da seleção da proposta mais vantajosa) c/c art. 40, § 2º, II, ambos da Lei 8.666/1993*"; e

d) em conjunto com a Sra. Graice Magalhaes de Oliveira, com o Sr. Marcos Barreto Fernandes e com a sociedade empresária Linkcon Ltda., tendo em vista o "*pagamento de consultoria em gestão processual e de mapa de processos, temas alheios ao objeto da contratação, no âmbito das OS 4/2017 e 5/2017 (Contrato 63/2016), contrariando o art. 3º da Lei 8.666/1993 (princípio da vinculação ao instrumento convocatório)*".

6. Cumpridas as medidas processuais e saneado o processo, esta Corte de Contas decidiu, no que diz respeito ao Sr. Felipe Villarta Moreira, por meio do Acórdão 2.266/2026-Plenário, julgar irregulares as suas contas e condená-lo solidariamente com os responsáveis designados na deliberação ao pagamento dos débitos ali especificados, além da multa individual de R$ 250.000,00.

7. Irresignado com essa deliberação, o responsável opôs os presentes embargos de declaração, nos quais alegou o seguinte, em apertada síntese:

a) houve contradição na fundamentação adotada quanto ao nexo causal, uma vez que, relativamente ao superfaturamento de quantitativos de pontos de função da OS 1/2016, foi afastada sua

responsabilidade sob o fundamento de que o dano somente se consumou nas etapas posteriores de medição e liquidação, ocorridas após seu afastamento da CDRJ e sem sua participação, ao passo que, quanto às demais irregularidades, foi mantida sua responsabilização por prejuízos igualmente materializados posteriormente, em razão de sua atuação na fase de planejamento, sem que tenha sido explicitado o elemento diferenciador entre as situações;

b) ocorreram omissão e contradição quanto ao débito de R$ 357.660,00, decorrente do superfaturamento dos serviços de digitalização objeto da OS 3/2017, uma vez que o Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) concluiu que o dano somente se consumou com a emissão dessa ordem de serviço, não assinada pelo embargante, tendo afastado sua responsabilidade solidária por essa parcela; todavia, o acórdão embargado adotou conclusão diversa, sem explicitar as razões para o afastamento do entendimento do **Parquet**, tendo considerado suficiente, para a imputação do débito, sua participação anterior na elaboração do Termo de Referência;

c) houve omissão quanto à caracterização concreta do dolo ou do erro grosseiro, pois o embargante não autorizou os pagamentos questionados nem participou dos atos posteriores que materializaram os prejuízos; embora o voto tenha qualificado as falhas como graves e utilizado a expressão "desleixo", não individualizou a conduta que, consideradas as circunstâncias concretas, ultrapassou a culpa ordinária e configurou culpa grave, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) e do art. 12 do Decreto 9.830/2019;

d) também ocorreu omissão quanto à consideração, no exame da culpabilidade, da providência adotada pelo embargante para suspender o Contrato 63/2016, uma vez que, após tomar conhecimento dos questionamentos formulados pelo TCU, solicitou a suspensão do ajuste para impedir a continuidade de sua execução, circunstância que, embora não afastasse automaticamente eventual responsabilidade por atos anteriores, deveria ter sido ponderada na avaliação do grau de reprovabilidade de sua conduta e na caracterização de eventual erro grosseiro; e

e) houve omissão quanto à dosimetria da multa de R$ 250.000,00, por não ter sido explicitado o montante atualizado do débito utilizado como base para a afirmação de que a sanção correspondeu a aproximadamente 10% do dano atribuído ao responsável, devendo a penalidade ser redimensionada caso seja excluída ou reduzida qualquer parcela do débito, especialmente aquela referente à OS 3/2017.

8. Assim, requereu que fossem corrigidos os vícios apontados e que fossem atribuídos efeitos infringentes aos embargos de declaração, com a exclusão da responsabilidade solidária do recorrente pelo débito de R$ 357.660,00 relativo à OS 3/2017 e o correspondente redimensionamento da multa, ou, subsidiariamente, o afastamento da sanção pessoal, caso não sejam identificados elementos concretos suficientes para a caracterização de dolo ou erro grosseiro.

9. Feito esse necessário resumo, passo a decidir.

10. Preliminarmente, conheço dos presentes embargos de declaração, uma vez que eles preenchem os requisitos de admissibilidade previstos no art. 34, **caput** e § 1º, da Lei 8.443/1992.

11. Com relação ao mérito, entendo que não subsistem os vícios apontados pelo recorrente.

12. Não prospera o argumento de que houve contradição na fundamentação adotada para a rejeição da defesa acerca das irregularidades indicadas nas alíneas "b", "c" e "d" do item 5 **supra**, em contraposição ao acolhimento parcial das alegações relativas ao superfaturamento de quantitativos de pontos de função da OS 1/2016.

13. Quanto a essa ocorrência, a responsabilidade do embargante pelo débito foi afastada porque a ausência de indicação prévia dos quantitativos na ordem de serviço, embora irregular, não constituiu a causa direta e imediata do prejuízo. O dano somente se materializou posteriormente, nas etapas de medição e liquidação da despesa, quando foram considerados e pagos quantitativos superiores aos efetivamente executados, atos praticados após o afastamento do responsável e sem a sua participação.

14. Situação diversa ocorreu em relação às demais irregularidades. Nesses casos, a atuação do embargante na estruturação da contratação contribuiu de forma relevante e direta para a ocorrência dos

prejuízos, pois ele participou da formação dos preços e elaborou e assinou o Termo de Referência que previu a remuneração autônoma de atividades intermediárias do desenvolvimento de **software**, incluiu serviços estranhos ao objeto contratual e contemplou serviço de digitalização por preço superfaturado.

15. Ainda que os danos tenham se materializado posteriormente com o efetivo pagamento, eles decorreram de falhas na etapa de planejamento da licitação, especificamente na modelagem da contratação e na precificação dos serviços de digitalização, as quais foram conduzidas pelo Sr. Felipe Villarta Moreira, na condição de Superintendente de TI da CDRJ.

16. Assim, diferentemente do ocorrido no pagamento dos pontos de função, cujo prejuízo poderia ser evitado pela atuação diligente dos agentes que procederam à liquidação e ao pagamento, a atuação desses, nas ocorrências de que tratam as alíneas "b", "c" e "d" do item 5 **supra**, foi condicionada pelas falhas verificadas na modelagem e na precificação da contratação.

17. Dessa forma, inexiste contradição na responsabilização do embargante, haja vista a sua atuação relevante na etapa preparatória da licitação, quanto à prática de atos que foram a causa direta e adequada dos prejuízos.

18. Tampouco prosperam as alegações de omissão e contradição quanto à responsabilização pelo superfaturamento dos serviços de digitalização objeto da OS 3/2017.

19. O fato de o MPTCU ter proposto solução diversa quanto a essa parcela do débito não configura, por si só, contradição no julgado. Conforme a jurisprudência desta Corte, a contradição passível de correção pela via dos embargos de declaração é aquela interna à própria decisão, decorrente de incompatibilidade entre as premissas adotadas na fundamentação ou entre essas e a conclusão alcançada, e não eventual divergência entre o entendimento do órgão julgador e os pareceres constantes dos autos. Nesse sentido, invoco o Acórdão 1.566/2015-Plenário (Relator: Ministro Bruno Dantas).

20. Também não identifico a alegada omissão, pois o voto recorrido explicitou as razões pelas quais a atuação do embargante na etapa preparatória foi considerada causalmente relevante para a ocorrência dos danos. Conforme consignado naquela oportunidade, "*os danos apurados decorreram de falhas graves praticadas nas etapas de planejamento e de preparação da licitação, em que o responsável teve papel relevante*".

21. Na sequência, registrou-se que o Sr. Felipe Villarta Moreira realizou pesquisa de preços com empresas sem experiência no objeto ou vinculadas à futura vencedora e elaborou e assinou o Termo de Referência, concluindo-se que "*a especificação imprecisa e redundante do objeto da licitação, aliada às falhas na precificação dos itens de serviços contribuiu de forma relevante para o prejuízo ocorrido no contrato*".

22. Dessa forma, o superfaturamento por sobrepreço nos serviços de digitalização não decorreu, propriamente, da posterior emissão da OS 3/2017, mas da deficiência na formação do preço ainda na etapa de planejamento da licitação, em que o embargante teve atuação relevante.

23. O pagamento posterior apenas concretizou prejuízo cuja origem foi identificada na precificação do serviço adotada na contratação. Não há, assim, omissão na decisão, mas mera discordância do embargante quanto à valoração do nexo causal adotada por este Tribunal, matéria que não comporta rediscussão na via estreita dos embargos declaratórios.

24. Também não procede a alegação de omissão quanto à caracterização do dolo ou do erro grosseiro. O voto recorrido examinou expressamente o elemento subjetivo da conduta e consignou que as condutas imputadas ao Sr. Felipe Villarta Moreira na condução da etapa preparatória revelam desleixo com a coisa pública, constituindo um comportamento com grave inobservância do dever de cuidado, ou seja, com grave negligência.

25. Além disso, foi expressamente afastada a existência de circunstâncias práticas que tivessem limitado ou impedido a atuação do agente em conformidade com a lei, tendo-se considerado que lhe era possível conhecer a ilicitude dos atos e evitar sua prática, sobretudo porque os deveres de especificar adequadamente o objeto e realizar pesquisa de preços confiável decorriam da legislação de regência.

26. Sendo assim, concluo que não houve omissão na decisão recorrida quanto à avaliação da culpabilidade do agente público para fins de imputação de sanção.

27. No caso, entendo que as razões recursais trazidas pelo embargante sugerem, em realidade, uma tentativa de rediscutir os critérios utilizados para o exame de sua conduta, a fim de obter nova valoração dos elementos considerados no exame da culpabilidade. Contudo, tal pretensão extrapola os limites dos embargos de declaração, cuja finalidade é sanar obscuridade, omissão ou contradição do julgado, e não promover novo julgamento da matéria já decidida.

28. De igual modo, não prospera a alegada omissão quanto à providência adotada pelo embargante para suspender o Contrato 63/2016. Essa circunstância foi expressamente registrada no voto recorrido ao se sintetizarem suas alegações de defesa, tendo sido considerada no conjunto dos elementos submetidos ao julgamento.

29. O fato de não ter sido objeto de fundamentação específica não caracteriza omissão, pois o julgador não está obrigado a enfrentar isoladamente cada argumento deduzido pela parte quando os fundamentos adotados forem suficientes para a solução da controvérsia, conforme entendimento firmado, entre outros, no Acórdão 7.774/2015-1ª Câmara (Relator: Ministro José Múcio).

30. De todo modo, a iniciativa de suspender a execução do ajuste, adotada após os questionamentos formulados por este Tribunal, não afasta a culpabilidade pelas condutas anteriormente praticadas na fase de planejamento da licitação.

31. Como visto, a responsabilização decorreu de falhas na modelagem do objeto e na formação dos preços, já consumadas quando da estruturação do certame, de modo que a posterior suspensão do contrato não desfaz essas condutas nem exclui sua contribuição causal para os prejuízos subsequentemente verificados.

32. Por fim, não identifico omissão quanto à dosimetria da multa. O voto recorrido consignou expressamente que a sanção de R$ 250.000,00 foi fixada com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992, considerando a gravidade das irregularidades e o valor atualizado do débito atribuído ao responsável. Ademais, registrou que esse montante correspondia a aproximadamente 10% do dano atualizado, em consonância com a dosimetria adotada em situações similares.

33. O valor atualizado do débito pode ser obtido mediante a inclusão das quantias indicadas nos subitens 9.4.3, 9.4.4 e 9.4.5 do Acórdão 2.266/2026-Plenário na ferramenta "Calculadora de Débito", disponibilizada pelo TCU em seu portal eletrônico, no **link** <https://divida.apps.tcu.gov.br/calculadora-debito>.

34. Apenas para fins de esclarecimento, registro que, à época da prolação do acórdão recorrido, o dano atualizado atribuído ao Sr. Felipe Villarta Moreira alcançou **R$ 2.627.874,73**, de modo que a multa de R$ 250.000,00 correspondeu a exatamente 9,51% daquele montante. Logo, a sanção foi equivalente a aproximadamente 10% do débito corrigido, conforme consignado no voto condutor da decisão embargada.

35. A propósito do assunto, a jurisprudência desta Corte assinala que a ausência da explicitação pormenorizada dos cálculos empregados na dosimetria da multa não caracteriza, por si só, omissão apta ao acolhimento de embargos de declaração, uma vez que a fixação da sanção envolve juízo acerca da gravidade das irregularidades, observados os limites legais e regimentais. No caso concreto, a decisão foi além e indicou expressamente o parâmetro utilizado para a definição da penalidade.

36. Sendo assim, uma vez mantidos os débitos imputados ao embargante e não demonstrada qualquer omissão ou contradição capaz de alterar os fundamentos da condenação, não há razão para excluir ou redimensionar a multa aplicada, tampouco para atribuir efeitos infringentes aos presentes embargos de declaração.

Ante todo o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de setembro de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 2637/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 023.445/2022-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração em Tomada de Contas Especial.
3. Responsáveis/Embargantes:
3.1. Responsáveis: Felipe Villarta Moreira (099.806.867-58); José Raul Franco Reis (967.349.147-04); Júlio Cesar Saraiva (014.597.937-73); Linkcon Ltda. (05.323.742/0001-71); Marcos Barreto Fernandes (012.574.547-81); Rafael da Silva Mendes (104.858.027-08); Vladimir Feitosa de Siqueira (009.972.707-21).
3.2. Embargante: Felipe Villarta Moreira (099.806.867-58).
4. Entidade: Companhia Docas do Rio de Janeiro.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: André Barreto Fernandes (103325/OAB-RJ) e Edilberto Nerry Petry (37288/OAB-DF), representando Marcos Barreto Fernandes, José Raul Franco Reis e Júlio Cesar Saraiva; José Maurício Fernandes Fariña (OAB/RJ 82.485) e outro, representando Felipe Villarta Moreira.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos pelo Sr. Felipe Villarta Moreira ao Acórdão 2.266/2026-Plenário,

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

9.1. com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, conhecer dos presentes embargos de declaração para, no mérito, rejeitá-los; e

9.2. dar ciência desta deliberação ao embargante.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2637-38/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto que alegou impedimento na Sessão: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.
13.4. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 004.425/2026-0 [Apenso: TC 008.990/2026-3]
Natureza: Representação
Unidade: Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro)
Representante: True Change Tecnologia Ltda.
Interessada: Tayta Solutions Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO DE LICITANTE. SERPRO. CONTRATAÇÃO DE PLATAFORMA DE PROGRAMAÇÃO *LOW CODE*. INDÍCIOS DE NÃO ATENDIMENTO, PELA LICITANTE VENCEDORA, DOS REQUISITOS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. ITENS DA LICITAÇÃO COTADOS EM BASES TEMPORAIS DISTINTAS. AUSÊNCIA DE PUBLICIDADE DA PRÉ-QUALIFICAÇÃO. CONCESSÃO DE CAUTELAR PARA SUSPENDER A EXECUÇÃO DO CONTRATO. OITIVA DO SERPRO E DA EMPRESA VENCEDORA. FALHAS QUE NÃO COMPROMETERAM A COMPETITIVIDADE E ECONOMICIDADE DA CONTRATAÇÃO. REVOGAÇÃO DA CAUTELAR. EXPEDIÇÃO DE DETERMINAÇÃO E CIÊNCIAS.

RELATÓRIO

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, acerca de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico (PE) 91371/2025, promovido pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro).

2. O certame em questão tem por objeto a contratação de plataforma de desenvolvimento *Low Code* sob demanda, associada ao fornecimento de licenciamento estruturado da solução e à prestação de serviços técnicos especializados, inclusive implantação. O valor estimado da contratação foi inicialmente mantido sob sigilo, nos termos do item 7.27 do edital, sendo posteriormente revelado o montante de R$ 38.330.160,00.

3. Reproduzo, a seguir, com ajustes de forma, a instrução final de mérito elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações):

"*[...]*

2. O pregão em análise é regido pela Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) e pelo Regulamento de Licitações e Contratos do Serpro (RLC/Serpro) e a plataforma eletrônica utilizada para a seleção do contratado foi o Portal de Compras do Governo Federal.

3. Seguem abaixo informações adicionais sobre o PE 91371/2025:

a) a licitação em tela não envolveu registro de preço;

b) não houve pedido de impugnação do edital (peça 13);

c) histórico: o certame foi homologado, em 10/2/2026, em favor da empresa Tayta Solutions Ltda. (CNPJ 21.024.602/0001-59), cujo melhor lance totalizou R$ 8.760.997,14/ano, valor que foi posteriormente negociado com o pregoeiro, via sistema, para o montante final de R$ 6.552.994,00/ano (peça 9, pp. 3-4; peça 10, pp. 3, 4 e 7). O resultado foi confirmado após o recurso administrativo interposto pelo representante ter sido integralmente indeferido pela autoridade competente, conforme registrado na decisão do pregoeiro e na revisão da autoridade superior (peça 10, p. 25);

d) o Contrato 271205 foi assinado, em 25/2/2026, com a empresa Tayta Solutions Ltda., com vigência de 26/2/2026 a 25/2/2031 (peça 22, p. 1), no valor global de R$ 27.948.994,00 (peça 22, p. 31); e

e) situação atual da execução contratual: não houve execução contratual material no âmbito do Contrato 271205. Não foram emitidas ordens de serviço, tampouco foram iniciados ou concluídos serviços técnicos relacionados ao objeto contratado. Consequentemente, não há entregas realizadas, em andamento ou pendentes, nem avaliações de conformidade técnica a serem registradas até o momento da manifestação da unidade jurisdicionada, em 30/3/2026 (peça 50, p. 24). Além disso, o Acórdão 732/2026-Plenário, Relator:

Ministro Jorge Oliveira, referendou, em 25/3/2026, a medida cautelar que determinou a suspensão da execução do Contrato 271205 até deliberação final (peça 43).

HISTÓRICO

4. O representante (3ª colocado no certame) alegou, em suma, a ocorrência da habilitação indevida da empresa Tayta Solutions Ltda. (peça 1, pp. 2-5):

*a) a empresa teria sido habilitada e declarada vencedora do certame sem apresentar atestados de capacidade técnica compatíveis com o objeto licitado, que exige experiência prévia em licenciamento, implantação e sustentação de plataforma **Low Code** ofertada (Cronapp). Os atestados apresentados referiam-se, em sua maioria, a treinamentos, desenvolvimento e manutenção em plataforma diversa (OutSystems), não comprovando experiência em licenciamento, subscrição ou implantação da solução ofertada (Cronapp). Referida licitante teria apresentado documentos de natureza meramente comercial (carta de autorização do fabricante e certidão da Abes), que não comprovariam execução contratual anterior (peça 1, p. 3). Dessa forma, tal habilitação afrontaria o item 7.28.3 do edital, o art. 31 da Lei 13.303/2016, bem como a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), por não demonstrar aptidão para o núcleo do objeto licitado (peça 1, pp. 2-5), violando o princípio da vinculação ao edital, comprometendo a seleção da proposta mais vantajosa e expondo o erário a riscos de execução inadequada do contrato (peça 1, pp. 18-21).*

5. Em instrução inicial (peça 28), esta Unidade Técnica (UT) procedeu à análise das alegações apresentadas na representação, além de incluir outros indícios de irregularidade ('Adjudicação de Item com Preço Unitário Acima do Orçamento Estimado', 'Distorção no Julgamento das Propostas por Agregação de Itens com Bases Temporais Diferentes' e 'Restrição à Competitividade Decorrente de Pré-Qualificação Expirada'), concluindo pelo conhecimento da presente representação, bem como pela necessidade de realização de oitiva, diligência e construção participativa da unidade jurisdicionada, além de deferimento de medida cautelar para suspender a execução do Contrato 271205 (peças 28-30). O Ministro Relator manifestou concordância com as propostas apresentadas pela UT (peça 32), e o Acórdão 732/2026-Plenário, Relator: Ministro Jorge Oliveira, referendou a medida cautelar que determinou a suspensão da execução do Contrato 271205 até deliberação final, bem como as medidas indicadas no despacho do relator (peça 32).

6. Em cumprimento ao referido despacho do relator, visando colher esclarecimentos acerca dos indícios de irregularidades apontados nesta representação e obter informações adicionais, foram encaminhados, em 13/3/2026, ofícios de oitiva, diligência e construção participativa à unidade jurisdicionada (peças 34, 35 e 37).

7. À sociedade empresária Tayta Solutions Ltda., foram encaminhados ofícios de oitiva e notificações referentes à decisão cautelar, expedidos entre março e abril de 2026 (27/3/2026, 30/3/2026 e 7/4/2026 - peças 41, 48, 71 e 72).

8. Em resposta, a unidade jurisdicionada (Serpro) apresentou os documentos acostados às peças 49 a 63 e 65 a 69, e a sociedade empresária Tayta Solutions Ltda. apresentou a manifestação acostada à peça 81.

9. Na sequência, o representante protocolou nova representação conexa a esta (TC 008.990/2026-3), requerendo o seu apensamento e alegando, em suma, a ocorrência de indevida pré-qualificação da plataforma Cronapp no Chamamento Público 607/2024:

*a) a solução não atenderia integralmente aos requisitos técnicos do edital, especialmente quanto à abstração tecnológica, arquitetura integrada de fabricante único e operação/governança em ambiente **on-premise**. Apesar dessas inconformidades, a solução teria sido considerada apta e incluída no rol de plataformas pré-qualificadas, em desacordo com o edital, que exige o atendimento integral dos requisitos técnicos como condição para a pré-qualificação (peça 85, pp. 2-4 e 6-12);*

b) a pré-qualificação da plataforma Cronapp teria contaminado o Pregão Eletrônico 91371/2025, pois a participação no certame foi restrita às plataformas pré-qualificadas, o que teria permitido a participação de solução tecnicamente incompatível, restringindo artificialmente o universo competitivo e comprometendo a regularidade do certame (peça 85, pp. 2-4 e 12-13);

c) houve limitação da publicidade do procedimento de pré-qualificação, pois a disponibilização das informações técnicas teria se concentrado no relatório de aferição da 'demo', sem contemplar a planilha de comprovação do atendimento aos requisitos do Anexo B, dificultando o controle externo tempestivo e a verificação da aderência da solução aos requisitos editalícios (peça 85, pp. 13-14); e

d) a plataforma Cronapp não atenderia a requisitos específicos do edital, tais como (peça 85, pp. 7-12):

*d.1) extensibilidade da plataforma: não permitiria a criação de novos componentes com linguagens Java ou .NET de forma nativa, utilizando **frameworks** como Angular e Ionic em desacordo com o edital;*

*d.2) operação **on-premise**: funcionalidades essenciais de governança e automação só estariam disponíveis integralmente na nuvem proprietária da Cronapp, e não de forma independente em ambiente , contrariando o edital; e*

d.3) governança e fabricante único: utilizaria o motor de processos Camunda 7 (solução de terceiro e em estado de descontinuação tecnológica), violando a exigência de arquitetura integrada de fabricante único.

10. Em instrução subsequente (peça 89), esta Unidade Técnica analisou as manifestações apresentadas pelo Serpro e pela sociedade empresária Tayta Solutions Ltda., concluindo pela necessidade de manutenção da medida cautelar e de realização de medidas instrutórias adicionais. Quanto à habilitação da contratada, entendeu-se que os atestados apresentados demonstravam aderência material substancial às exigências editalícias, sem prejuízo da identificação de falha na formulação do subitem 7.28.3 do edital, que estabeleceu requisito de qualificação técnica de forma genérica, sem definir expressamente as parcelas técnica ou economicamente relevantes do objeto cuja experiência deveria ser comprovada. Por essa razão, consignou-se que a falha seria objeto de proposta de ciência quando da análise de mérito.

11. Na mesma oportunidade, esta Unidade Técnica examinou os demais indícios de irregularidade relacionados ao Pregão Eletrônico 91371/2025, inclusive aqueles referentes à aceitação de preços unitários superiores aos valores estimados, à agregação, para fins de julgamento, de itens estruturados em bases temporais distintas e à regularidade da pré-qualificação das plataformas Cronapp e Mendix, concluindo pela necessidade de obtenção de esclarecimentos adicionais antes da formulação de proposta de mérito.

*12. Quanto à representação conexa autuada no TC 008.990/2026-3, foram realizadas medidas instrutórias destinadas ao esclarecimento das alegações relativas à aderência técnica da plataforma Cronapp aos requisitos do Chamamento Público 607/2024 e à publicidade dos documentos que fundamentaram sua pré-qualificação, propondo conhecer a representação, realizar oitiva e diligência da UJ e apensar ao presente processo (peça 20 do referido processo), propostas acolhidas pelo TCU, mediante o Acórdão 1.711/2026-Plenário, do mesmo relator dos presentes autos (peça 22 daquele processo). Em resposta, o Serpro apresentou documentação e esclarecimentos adicionais acerca do procedimento de avaliação da solução, inclusive quanto às funcionalidades da plataforma em ambiente **on-premise** e ao atendimento aos requisitos técnicos questionados (peças 32-35 do aludido processo).*

*13. Posteriormente, a sociedade empresária Tayta Solutions Ltda. apresentou manifestação e documentação complementar acerca das funcionalidades da plataforma Cronapp, especialmente quanto à operação em ambiente **on-premise**, ao gerenciamento centralizado de aplicações, ao controle de versões e à promoção entre ambientes (peças 96-101). O representante, por sua vez, apresentou nova manifestação, reiterando os questionamentos relativos à regularidade da pré-qualificação e contrapondo-se aos argumentos apresentados pela contratada (peça 103).*

14. Mediante despacho à peça 102, o Ministro Relator examinou a evolução processual e considerou desnecessária a realização de novas oitivas acerca dos preços dos itens 2 e 7, por entender que o orçamento estimado da contratação possuía caráter sigiloso e que não seria juridicamente adequado impor, após a homologação do certame, limites unitários de preços que não eram conhecidos pelos licitantes durante a disputa. Registrou, ainda, que o valor global adjudicado foi substancialmente inferior ao orçamento estimado, circunstância relevante para a análise da economicidade da contratação.

15. No mesmo despacho, o Relator consignou que as possíveis falhas relacionadas ao lapso temporal entre a avaliação técnica e a publicação do resultado da pré-qualificação, bem como à formalização de sua atualização, possuíam natureza predominantemente formal e, em princípio, não seriam capazes de interferir no juízo de regularidade da contratação.

16. Por fim, considerando os elementos adicionais apresentados no TC 008.990/2026-3 e as manifestações posteriormente juntadas pelas partes interessadas, o Relator determinou o retorno dos autos a esta Unidade Técnica para análise integrada das informações coligidas nos processos e, se possível, formulação de proposta de mérito.

17. Dessa forma, os autos retornam a esta Unidade Técnica para exame de mérito das representações, considerando as manifestações apresentadas, os esclarecimentos e documentos obtidos no curso da instrução e as orientações constantes do despacho à peça 102.

EXAME TÉCNICO

<u>Manifestação da Tayta Solutions Ltda.</u>

18. A sociedade empresária Tayta Solutions Ltda. apresentou manifestação acerca das alegações formuladas no TC 008.990/2026-3, relacionadas à regularidade da pré-qualificação da plataforma Cronapp no Chamamento Público 607/2024. Em síntese, defendeu o atendimento aos requisitos técnicos relativos à

*extensibilidade da plataforma, à instalação **on-premise**, ao gerenciamento do portfólio mediante console centralizado e à arquitetura integrada de fabricante único, bem como sustentou que a questão referente à publicidade da documentação do procedimento teria sido superada (peça 96, pp. 1-3).*

19. Quanto à extensibilidade da plataforma, afirmou que a própria instrução anterior desta Unidade Técnica já havia afastado a alegação de incompatibilidade decorrente da utilização de Angular e Ionic na camada de interface. Aduziu que a exigência de linguagens como Java ou .NET estaria relacionada ao núcleo lógico e de dados da solução e que a expressão 'como', empregada no item 1.6.2 do Anexo B, estabeleceria rol exemplificativo, e não restrição às linguagens ali mencionadas (peça 96, pp. 3-4).

*20. Em relação à operação **on-premise**, a Tayta sustentou que a plataforma Cronapp pode ser instalada e operada integralmente na infraestrutura do cliente, sem dependência da nuvem proprietária do fabricante. Afirmou, ainda, que as funcionalidades de gestão, publicação e automação permaneceriam disponíveis nessa modalidade e apresentou, como evidência adicional, a utilização da solução em ambiente **on-premise** pela Câmara dos Deputados (peças 97-98).*

21. No tocante ao item 1.2.4 do Anexo B, relativo ao gerenciamento de portfólio mediante console centralizado, a empresa contrapôs-se à reavaliação do Serpro, que não considerou suficientemente comprovado o atendimento integral ao requisito. Alegou que a Cronapp reúne, em uma mesma interface, recursos para visualização das aplicações e respectivos ambientes, associação de componentes aos projetos, controle de versões e promoção entre ambientes, inclusive mediante esteira CI/CD (peça 96, pp. 9-11).

22. A Tayta questionou, ainda, a revisão do entendimento técnico originalmente adotado pelo Serpro quanto ao item 1.2.4, sustentando que a alteração da conclusão não teria sido fundamentada em fato técnico novo comprovado mediante inspeção da plataforma. Defendeu, por essa razão, que os elementos originalmente apresentados e as evidências complementares seriam suficientes para demonstrar o atendimento ao requisito e, subsidiariamente, requereu a realização de diligência técnica complementar.

23. Quanto à utilização do Camunda 7, a empresa sustentou que o emprego de componente de terceiro ou de código aberto na arquitetura interna da solução não descaracterizaria a Cronapp como plataforma integrada de fabricante único. Segundo afirmou, a exigência editalícia estaria relacionada à responsabilidade técnica centralizada pela solução, cabendo ao fabricante assegurar sua integração, atualização, segurança, funcionamento e suporte, independentemente dos componentes empregados internamente.

24. Por fim, a Tayta alegou que a questão relacionada à publicidade da planilha de atendimento aos requisitos do Anexo B teria sido superada com a disponibilização da documentação pelo Serpro.

25. Requereu, ao final, a improcedência da representação e, subsidiariamente, caso permanecessem dúvidas quanto ao atendimento ao item 1.2.4 do Anexo B, a realização de diligência técnica complementar (peça 96, pp. 1 e 17-19).

26. Posteriormente, a Tayta Solutions Ltda. apresentou nova manifestação, desta vez voltada principalmente às questões discutidas no TC 004.425/2026-0, defendendo a regularidade de sua habilitação técnica, a ausência de sobrepreço capaz de comprometer a vantajosidade da contratação, a inexistência de prejuízo decorrente da utilização de bases temporais distintas na parametrização da disputa e a regularidade da pré-qualificação da plataforma Cronapp (peça 101, pp. 1-3).

27. Quanto à habilitação técnica, a empresa reiterou que os atestados apresentados seriam compatíveis com o núcleo do objeto licitado e destacou, em especial, atestado emitido pela própria True Change Tecnologia Ltda. em favor da então Codex Atlanticus, atual Tayta Solutions Ltda., referente à execução de serviços especializados em plataforma Low Code. Sustentou que esse documento reforçaria a comprovação de sua experiência pretérita e seria contraditório com a alegação do representante de ausência de capacidade técnica.

28. No que se refere aos preços dos itens 2 e 7, a Tayta sustentou que o julgamento ocorreu pelo menor preço global do grupo e que a proposta vencedora apresentou valor global substancialmente inferior ao orçamento estimado pela Administração. Defendeu, assim, que a existência de preços unitários superiores aos referenciais estimados em determinados itens não caracterizaria, isoladamente, sobrepreço ou perda de vantajosidade da contratação.

29. A empresa apresentou, ainda, compromisso formal de não pleitear aditivos contratuais destinados a alterar os fluxos de consumo dos itens 2 e 7 em seu benefício, ressalvadas as alterações decorrentes do reajuste inflacionário previsto contratualmente, sustentando que essa providência afastaria eventual risco de 'jogo de planilha'.

30. Em relação ao item 9, a Tayta informou que a inconsistência identificada no preço unitário teria sido saneada por iniciativa do Serpro, mediante redução do valor para o limite estimado pela Administração, defendendo que a providência eliminou qualquer repercussão econômica remanescente da ocorrência.

31. Quanto à agregação de itens estruturados em bases temporais distintas, a empresa reconheceu a existência de inconsistência na parametrização do Portal de Compras, mas sustentou que a ocorrência não teria produzido prejuízo à competitividade nem ao julgamento objetivo, uma vez que a sistemática teria sido esclarecida durante o certame e aplicada de maneira uniforme aos participantes.

32. A Tayta também reiterou a regularidade da pré-qualificação da plataforma Cronapp e alegou que os elementos de sistema comprovariam a tempestividade dos atos praticados no Chamamento Público 607/2024. Sustentou, ainda, que eventual anulação do certame produziria resultado economicamente desfavorável ao Serpro, diante da vantagem global obtida na contratação.

33. Ao final, requereu a revogação da medida cautelar e o julgamento parcialmente procedente da representação, com eventual tratamento das falhas formais identificadas sem invalidação do Pregão Eletrônico 91371/2025 ou do contrato dele decorrente (peça 101, p. 1).

Manifestação da True Change Tecnologia Ltda. (peça 103)

34. A True Change Tecnologia Ltda. apresentou memorial com o objetivo de delimitar o alcance do atestado por ela própria emitido em favor da então Codex Atlanticus, atual Tayta Solutions Ltda. Sustentou que o referido documento não comprovaria experiência pretérita compatível com a integralidade do objeto do Pregão Eletrônico 91371/2025 e tampouco teria relação com a aderência técnica da plataforma Cronapp aos requisitos do Chamamento Público 607/2024 (peça 103, p. 1).

*35. Quanto ao TC 004.425/2026-0, o representante reconheceu que o atestado certifica a prestação de serviços de acompanhamento técnico, otimização de arquitetura, mentoria e desenvolvimento **Low Code** em plataforma OutSystems. Aduziu, contudo, que o documento possuiria alcance restrito, por não demonstrar experiência anterior compatível com a integralidade do objeto licitado, que também compreende fornecimento, licenciamento estruturado da solução e implantação (peça 103, pp. 1-2).*

*36. Afirmou, ainda, não haver comportamento contraditório em sua atuação, pois o reconhecimento de experiência da Tayta na execução de determinados serviços em ambiente **Low Code** não equivaleria à comprovação de atendimento de todos os requisitos de qualificação técnica exigidos no Pregão Eletrônico 91371/2025 (peça 103, pp. 1-2).*

37. Em relação ao TC 008.990/2026-3, a True Change alegou que o referido atestado não contém qualquer avaliação sobre a plataforma Cronapp nem sobre sua aderência aos requisitos técnicos estabelecidos no Chamamento Público 607/2024. Sustentou, assim, que a experiência pretérita da Tayta e a conformidade técnica da solução ofertada constituem questões distintas (peça 103, p. 2).

38. O representante destacou, nesse contexto, que o próprio Serpro, após reexaminar a documentação apresentada, concluiu não ter sido possível comprovar, de forma inequívoca, o atendimento integral das funcionalidades exigidas pelo item 1.2.4 do Anexo B, razão pela qual o atestado anteriormente emitido em favor da Tayta não afastaria, em seu entendimento, a irregularidade questionada no processo apenso (peça 103, p. 2).

39. Quanto ao pedido subsidiário da Tayta para realização de inspeção técnica, a True Change afirmou que eventual verificação deveria considerar especificamente a versão e a configuração da plataforma Cronapp existentes à época do Chamamento Público 607/2024. Argumentou que eventual demonstração atual da funcionalidade não poderia suprir deficiência de comprovação existente no momento da pré-qualificação (peça 103, pp. 2-3).

40. Ao final, requereu o acolhimento das representações, com o reconhecimento de que o atestado por ela emitido não comprova a qualificação técnica da Tayta para a integralidade do objeto do Pregão Eletrônico 91371/2025 nem interfere na análise da regularidade da pré-qualificação da plataforma Cronapp. Subsidiariamente, caso fosse realizada inspeção, requereu que fossem consideradas a versão e a configuração da solução existentes à época da pré-qualificação (peça 103, pp. 2-3).

Manifestação do Serpro (peça 33 do TC 008.990/2026-3)

*41. Em resposta à oitiva e à diligência determinadas no TC 008.990/2026-3, o Serpro apresentou esclarecimentos acerca da publicidade do procedimento de pré-qualificação, do funcionamento da plataforma Cronapp em ambiente **on-premise**, do atendimento ao item 1.2.4 do Anexo B e da utilização do motor Camunda 7.*

*42. Quanto à publicidade, a UJ informou que, em 15/7/2026, passou a disponibilizar em seu portal eletrônico os documentos relativos à inscrição, à avaliação e ao resultado da pré-qualificação, inclusive arquivo contendo a documentação relacionada à inscrição e à avaliação das plataformas e versão atualizada da relação de plataformas **Low Code** pré-qualificadas, com indicação da data de homologação da demonstração técnica e da pré-qualificação.*

43. O Serpro acrescentou que, além da transparência ativa, os documentos integrantes do processo administrativo permaneciam acessíveis mediante os mecanismos de transparência passiva previstos na Lei 12.527/2011, ressalvadas as hipóteses legais de restrição de acesso, proteção de dados pessoais ou segredo comercial. Aduziu que, embora nem todos os documentos estivessem inicialmente publicados de forma individualizada, não haveria impedimento ao controle social ou à fiscalização, tendo a estatal posteriormente ampliado a transparência ativa do procedimento.

*44. Em relação ao funcionamento da solução em ambiente **on-premise**, a UJ esclareceu que a demonstração técnica realizada durante o Chamamento Público 607/2024 teve escopo específico, voltado à criação de aplicativo funcional conforme roteiro do Anexo C, não contemplando testes específicos de instalação em ambiente estritamente **on-premise**, funcionamento de console centralizado ou execução de **deploy** automatizado entre diferentes ambientes.*

*45. Informou, ainda, que os requisitos funcionais e não funcionais do Anexo B, inclusive os itens 1.2.4 e 2.5.1.4, foram avaliados com base na documentação técnica apresentada pela interessada, e não mediante comprovação prática durante a demonstração. Segundo a UJ, a documentação foi inicialmente considerada suficiente para indicar a possibilidade de instalação da solução em ambiente **on-premise** e a existência de mecanismos de gerenciamento e publicação de aplicações.*

46. Após reanálise técnica das evidências, contudo, o Serpro concluiu não ter sido possível comprovar, de forma inequívoca, o atendimento integral das funcionalidades exigidas pelo item 1.2.4 do Anexo B. Afirmou que os elementos apresentados demonstravam recursos de versionamento, gerenciamento de perfis e publicação de aplicações, mas não evidenciavam a existência de console centralizado capaz de realizar o gerenciamento do portfólio, planejar e executar publicações entre ambientes com análise automática de impactos e dependências entre aplicações e componentes.

47. Quanto ao motor Camunda 7, o Serpro afirmou que o edital não estabeleceu como requisito técnico a utilização de componente BPM específico, tampouco exigiu a adoção do Camunda 7. Aduziu que a exigência recai sobre as funcionalidades de gestão de processos disponibilizadas pela plataforma, e não sobre a tecnologia ou componente interno empregado em sua implementação.

48. A UJ acrescentou que a utilização de componentes próprios, de terceiros, comerciais ou de código aberto integra a esfera de responsabilidade técnica do fabricante e do fornecedor, sem transferir ao Serpro obrigações adicionais de licenciamento, suporte ou contratação complementar. Segundo informou, cabe ao fornecedor assegurar, durante toda a vigência contratual, a manutenção das funcionalidades, da segurança, da atualização, da compatibilidade e do suporte da solução, inclusive mediante eventual substituição ou evolução dos componentes internos, sem ônus adicional ou perda de funcionalidade.

49. Concluiu, assim, que a utilização do Camunda 7 não constitui, isoladamente, requisito autônomo de qualificação técnica, devendo ser permanentemente preservada a capacidade da plataforma de atender aos requisitos funcionais, não funcionais e de segurança definidos no edital.

<u>Análise</u>:

50. Em análise, as manifestações e os elementos adicionais juntados aos autos permitem reavaliar os indícios que fundamentaram a adoção da medida cautelar, especialmente diante dos esclarecimentos apresentados pelo Serpro e pela Tayta Solutions Ltda., da documentação posteriormente acostada aos processos e das considerações constantes do despacho do relator à peça 102.

<u>Habilitação técnica da Tayta Solutions Ltda.</u>

51. Quanto à alegação originalmente formulada pelo representante acerca da habilitação indevida da Tayta Solutions Ltda., não foram apresentados elementos novos capazes de modificar a conclusão alcançada na instrução anterior desta Unidade Técnica.

52. Conforme registrado naquela oportunidade, o subitem 7.28.3 do edital exigiu apenas a comprovação de aptidão para o desempenho de 'atividades pertinentes e compatíveis com o objeto', sem especificar as parcelas técnica ou economicamente relevantes que deveriam ser objeto de comprovação. Também não estabeleceu a necessidade de experiência pretérita especificamente com a plataforma Cronapp, nem exigiu que os atestados demonstrassem experiência anterior em todas as parcelas integrantes do objeto (peça 89, pp. 7-8).

53. Sobre a necessidade de ser estipulado no edital o rol das parcelas de maior relevância técnica ou financeira, a jurisprudência do TCU é no sentido de que a definição dessas parcelas dever constar do edital, a exemplo do Acordão 1.402/2024-Plenário, Relator: Ministro Aroldo Cedraz:

*'1.6.1. dar ciência ao [**omissis**] sobre a seguinte impropriedade/falha, identificada no Pregão Eletrônico [**omissis**], de forma a evitar a sua materialização, com consequências práticas, nas atas de registro*

de preços e nos termos de contrato que forem firmados, tendo em vista o estágio final dos atos referentes ao certame:

1.6.1.1. falta de explícita definição e especificação das parcelas principais ou de maior relevância técnica do objeto licitado, para efeito das exigências e regras referentes à qualificação técnica e à possibilidade de subcontratação (itens 4.2 a 4.2.5.1 e 8.27 a 8.36 do Termo de Referência), contrariando os princípios da transparência e da segurança jurídica e os requisitos da clareza, precisão, completude e objetividade dos instrumentos convocatórios;'

54. Em outra situação correlacionada ao caso concreto ora em análise, tratando de certame regido pela Lei 13.303/2016, assim se manifestou o TCU (Acórdão 1.140/2021-Plenário, Ministro Relator: Jorge Oliveira):

*'1.7.1 dar ciência à [**omissis**], sobre a impropriedade abaixo, identificadas no pregão eletrônico [**omissis**], para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:*

a) o item 8.5 do edital e o anexo I - termo de referência não explicitam os fundamentos utilizados para a definição das parcelas técnica ou economicamente relevantes do objeto contratado naquele instrumento, com exigência de comprovação de quantitativo mínimo de, praticamente, a totalidade dos serviços licitados, o que pode ter inibido a presença de interessados na licitação, com restrição ao caráter competitivo do certame, em desacordo com o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal.'

55. Contudo, não se mostra adequado conferir ao requisito, posteriormente à realização do certame, alcance mais restritivo do que aquele estabelecido no instrumento convocatório, mediante exigência de experiência específica em licenciamento, implantação ou sustentação da plataforma Cronapp que não constou expressamente do subitem 7.28.3.

*56. O memorial apresentado pela True Change não altera essa conclusão. Embora seja pertinente a distinção feita pelo representante entre a experiência empresarial da Tayta e a conformidade técnica da plataforma Cronapp, o próprio representante reconhece que o atestado por ele emitido comprova a execução, pela então Codex Atlanticus, de serviços de acompanhamento técnico, otimização de arquitetura, mentoria e desenvolvimento **Low Code** em plataforma OutSystems.*

*57. O documento, portanto, não serve para comprovar a aderência técnica da Cronapp ao Chamamento Público 607/2024, matéria distinta, examinada adiante, mas constitui elemento adicional de comprovação da experiência pretérita da Tayta na execução de atividades relacionadas a plataformas **Low Code**. Não se exige, para esse fim, identidade absoluta entre a experiência anterior e todas as parcelas do objeto contratado.*

58. Permanece, contudo, a falha já identificada na instrução anterior quanto à própria formulação do subitem 7.28.3, cuja redação genérica deixou de estabelecer, de forma expressa, clara e objetiva, as parcelas técnica ou economicamente relevantes do objeto que demandavam comprovação de experiência. Tal deficiência, entretanto, decorre da elaboração do instrumento convocatório e não permite, posteriormente, imputar à licitante obrigação que dele não constava, razão pela qual se mostra suficiente a expedição de ciência ao Serpro, conforme já proposto na instrução anterior.

59. Em função do exposto, embora se considere que haja plausibilidade jurídica nas irregularidades tratadas neste tópico, entende-se suficiente a expedição de ciência à Unidade Jurisdicionada quanto à seguinte falha apurada:

a) estabelecimento de exigência de habilitação técnica com redação genérica no subitem 7.28.3 do instrumento convocatório ('atividades pertinentes e compatíveis com o objeto'), deixando de fixar de forma expressa, clara e objetiva as parcelas técnica ou economicamente relevantes do objeto que demandavam efetiva comprovação de experiência, o que contraria o disposto no art. 58, inciso II, da Lei 13.303/2016 e a jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 1.402/2024-Plenário e 1.140/2021-Plenário.

<u>Preços dos itens 2, 7 e 9 e economicidade da contratação</u>

60. Quanto aos preços dos itens 2 e 7, o despacho do relator à peça 102 trouxe elemento decisivo para a análise. Conforme consignado, o orçamento estimado da contratação possuía caráter sigiloso, de modo que os licitantes não conheciam, durante a disputa, os referenciais unitários posteriormente utilizados para questionar os preços adjudicados.

61. Nessa situação, o relator considerou juridicamente inadequado exigir, após a homologação do certame e a celebração do contrato, que a contratada reduzisse os preços dos itens 2 e 7 para limites unitários que não haviam sido previamente divulgados. Registrou, ainda, que a jurisprudência desta Corte admite preços

unitários superiores aos referenciais estimados quando preservada a vantajosidade do preço global, ressalvado o risco de eventual 'jogo de planilha' decorrente de alterações contratuais posteriores.

62. Sob a perspectiva global, não há indício de sobrepreço na contratação. O Contrato 271205 foi celebrado pelo valor de R$ 27.948.994,00, enquanto o orçamento estimado pelo Serpro alcançava R$ 38.330.160,00, resultando em contratação aproximadamente 27% inferior ao valor estimado. A própria instrução anterior registrou que a negociação realizada durante o certame proporcionou redução de aproximadamente R$ 10 milhões em relação ao orçamento da Administração (peça 89, p. 12).

63. Além disso, a Tayta formalizou compromisso de não pleitear alterações contratuais destinadas a modificar os fluxos de consumo dos itens 2 e 7 em seu benefício, ressalvado o reajuste inflacionário contratualmente previsto. Tal compromisso reduz o risco de que alterações quantitativas posteriores comprometam o desconto global obtido na licitação

64. Nesse contexto, embora preços unitários superiores aos respectivos referenciais possam, em tese, ensejar risco de 'jogo de planilha' caso ocorram alterações quantitativas posteriores capazes de modificar a relação econômica originalmente estabelecida entre os itens do grupo, não se mostra necessária, no caso concreto, a expedição de determinação ao Serpro. Isso porque a contratada assumiu compromisso formal de não pleitear alterações nos fluxos de consumo dos itens 2 e 7 em seu benefício, circunstância que, aliada à vantajosidade global da contratação, mostra-se suficiente, neste momento, para mitigar o risco identificado.

65. Em relação ao item 9, a questão também não subsiste como irregularidade material. O Serpro reconheceu a aceitação do preço unitário superior ao valor estimado como falha operacional isolada e, no exercício da autotutela administrativa, obteve a anuência da Tayta para reduzir o preço do Serviço Técnico Especializado ao valor de R$ 336,00 por hora, correspondente ao referencial estabelecido na fase de planejamento.

66. Assim, não remanesce sobrepreço global capaz de comprometer a economicidade do Contrato 271205.

67. Quanto aos itens 2 e 7, embora subsista o risco potencial decorrente de eventuais alterações quantitativas que modifiquem a composição econômica da proposta, o compromisso formal assumido pela contratada mostra-se suficiente para afastar, neste momento, a necessidade de determinação específica ao Serpro, sem prejuízo do dever da unidade jurisdicionada de preservar, durante a execução contratual, a vantajosidade global originalmente obtida.

<u>Agregação de itens com bases temporais distintas</u>

68. Quanto à agregação de itens estruturados em bases temporais distintas, permanece caracterizada falha na parametrização do certame. Conforme constatado na instrução anterior, os itens 1 a 7 foram cadastrados com valores correspondentes a doze meses, o item 8 como pagamento único e o item 9 com quantitativo correspondente aos sessenta meses da contratação, embora o julgamento estivesse estruturado pelo menor preço por grupo.

69. A inconsistência, contudo, deve ser distinguida de eventual direcionamento ou comprometimento efetivo do resultado do certame. Os elementos posteriormente examinados não demonstram que a parametrização tenha sido concebida com o propósito de favorecer determinada licitante, tampouco que tenha sido aplicada de forma diferenciada aos participantes.

70. Ademais, a contratação resultou em preço global substancialmente inferior ao orçamento estimado e não foram identificados elementos concretos capazes de demonstrar que, caso as bases temporais tivessem sido previamente equalizadas, outra licitante teria apresentado proposta global mais vantajosa ou seria declarada vencedora.

71. Nesse cenário, embora a modelagem adotada não seja recomendável e deva ser evitada em futuras contratações, não se mostra razoável atribuir-lhe, no caso concreto, consequência invalidante sobre certame já concluído e contrato celebrado, sobretudo na ausência de demonstração de prejuízo efetivo à competitividade, ao julgamento objetivo ou à economicidade.

72. Dessa foram, considera-se haver parcial plausibilidade nesse ponto de oitiva, porém sendo suficiente propor-se dar ciência ao Serpro para que, em futuras licitações julgadas pelo menor preço por grupo, promova a adequada equalização das bases temporais utilizadas na formação e comparação das propostas.

73. Cabe registrar que a instrução anterior havia atribuído potencial repercussão econômica à referida distorção, especialmente em razão dos preços dos itens 2 e 7, então comparados isoladamente com os respectivos referenciais estimados. O despacho do relator à peça 102, contudo, trouxe elemento adicional relevante ao consignar que o orçamento estimado possuía caráter sigiloso e que não seria juridicamente

adequado impor, após a homologação, limites unitários que não eram conhecidos pelos licitantes durante a disputa. Ademais, considerada a contratação em sua integralidade, o valor global adjudicado permaneceu substancialmente inferior ao orçamento estimado.

Pré-qualificação da plataforma Cronapp

74. No TC 008.990/2026-3, as alegações referentes à pré-qualificação da plataforma Cronapp devem ser examinadas à luz dos requisitos técnicos estabelecidos no Anexo B do Chamamento Público 607/2024 e dos mecanismos adotados pelo Serpro para aferir seu atendimento.

75. Quanto à alegação relativa à extensibilidade da plataforma, não foram apresentados elementos capazes de modificar a conclusão alcançada na instrução inicial do processo apenso. Conforme registrado naquela oportunidade, a utilização da expressão 'como' no item 1.6.2 indica que Java, .NET, Objective-C e Swift foram mencionadas de forma exemplificativa, não havendo fundamento para interpretar o dispositivo como vedação ao emprego de outras linguagens ou frameworks. Desse modo, não procede a alegação de incompatibilidade da Cronapp com o requisito em razão da utilização de Angular e Ionic.

76. Também não se confirma a alegação de que a utilização do Camunda 7 violaria, por si só, o requisito de arquitetura integrada de fabricante único. O Serpro esclareceu que o Chamamento Público não estabeleceu a utilização de motor BPM específico nem vedou o emprego de componentes próprios, de terceiros, comerciais ou de código aberto na arquitetura interna da plataforma, desde que preservado o atendimento aos requisitos funcionais, não funcionais e de segurança estabelecidos.

77. Nesse contexto, a exigência de fabricante único não implica que todos os componentes internos da plataforma devam ter sido desenvolvidos pelo próprio fabricante, mas que este assuma integralmente a responsabilidade pela solução ofertada, inclusive quanto à manutenção das funcionalidades, segurança, atualização, compatibilidade e suporte. Interpretação diversa imporia restrição tecnológica não prevista no instrumento convocatório.

*78. Em relação à operação em ambiente **on-premise**, o Serpro esclareceu que a demonstração técnica realizada no âmbito do Chamamento Público 607/2024 possuía escopo específico, voltado à criação de aplicativo funcional conforme roteiro constante do Anexo C, não abrangendo testes específicos de instalação em ambiente estritamente **on-premise**, de funcionamento do console centralizado ou de execução de **deploy** automatizado entre diferentes ambientes.*

*79. Os requisitos previstos nos itens 1.2.4 e 2.5.1.4 do Anexo B foram, portanto, avaliados com base na documentação técnica apresentada pela interessada. À época da pré-qualificação, a equipe responsável pelo procedimento considerou os elementos fornecidos suficientes para indicar a possibilidade de instalação da Cronapp em ambiente **on-premise**, bem como a existência de mecanismos de gerenciamento e publicação de aplicações.*

80. Não obstante, ao reexaminar a documentação que fundamentou a pré-qualificação, o próprio Serpro informou não ter sido possível comprovar, de forma inequívoca, o atendimento integral ao item 1.2.4 do Anexo B. Segundo a UJ, embora as evidências apresentadas demonstrassem funcionalidades relacionadas a versionamento, gerenciamento de perfis e publicação de aplicações, não permitiam confirmar integralmente a existência de console centralizado capaz de realizar o gerenciamento do portfólio, planejar e executar publicações entre ambientes com análise automática de impactos e dependências entre aplicações e componentes.

81. Tal circunstância evidencia falha na instrução do procedimento de pré-qualificação. Isso porque, tratando-se de requisito técnico obrigatório estabelecido no Anexo B, a conclusão pelo seu atendimento deveria estar amparada em elementos suficientes para demonstrar objetivamente a conformidade da solução, sobretudo porque a pré-qualificação produziu efeitos sobre a licitação subsequente, cuja participação ficou restrita às plataformas previamente aprovadas.

82. A falha identificada, contudo, deve ser adequadamente delimitada. A reavaliação realizada pelo Serpro não concluiu que a Cronapp efetivamente deixava de possuir as funcionalidades previstas no item 1.2.4, mas que a documentação utilizada para fundamentar a pré-qualificação não permitia comprovar, de forma inequívoca, o atendimento integral ao requisito. Há, portanto, insuficiência da comprovação que subsidiou o juízo técnico originário, o que não equivale, por si só, à demonstração do descumprimento material da exigência.

83. Essa distinção assume relevância diante dos elementos posteriormente apresentados pela Tayta. A empresa informou que a Cronapp reúne, em uma mesma interface, recursos destinados à visualização das aplicações nos diferentes ambientes, à associação de componentes aos projetos, ao controle de versões e à

promoção entre ambientes, inclusive mediante esteira CI/CD (Integração Contínua/Entrega e Implementação Contínuas), sustentando que tais funcionalidades demonstrariam o atendimento ao item 1.2.4.

84. Assiste razão à True Change ao afirmar que eventual funcionalidade incorporada à plataforma somente após o Chamamento Público 607/2024 não poderia ser utilizada para sanar retroativamente o descumprimento de requisito obrigatório existente à época da pré-qualificação (peça 103, pp. 2-3). Entretanto, os elementos constantes dos autos não demonstram que as funcionalidades descritas pela Tayta tenham sido desenvolvidas posteriormente ao procedimento, tampouco que estivessem ausentes da versão da plataforma submetida à avaliação do Serpro.

85. Dessa forma, os elementos disponíveis permitem concluir pela existência de deficiência na comprovação que fundamentou o atendimento ao item 1.2.4, mas não são suficientes para afirmar que a plataforma Cronapp efetivamente descumpria o requisito técnico no momento de sua pré-qualificação.

86. Tampouco foram identificados elementos que permitam associar a deficiência constatada a eventual direcionamento do Chamamento Público 607/2024 ou do Pregão Eletrônico 91371/2025. A insuficiência das evidências utilizadas para comprovar determinado requisito técnico, desacompanhada de demonstração de tratamento favorecido ou de efetiva incompatibilidade da solução, não permite concluir, por si só, pela existência de favorecimento deliberado à plataforma Cronapp ou à Tayta Solutions Ltda.

87. Nesse cenário, considerando que não ficou demonstrado o descumprimento material do item 1.2.4, nem repercussão concreta da falha sobre a competitividade, a economicidade ou o resultado do Pregão Eletrônico 91371/2025, não se mostra proporcional atribuir à ocorrência efeitos invalidantes sobre a pré-qualificação, o certame ou o Contrato 271205.

88. Convém rememorar que o art. 66, § 1º, do Regulamento de Licitações e Contratos do Serpro (RLC/Serpro) prevê que a pré-qualificação conterá alguns ou todos os requisitos de habilitação e técnicos necessários à contratação.

89. A ocorrência, contudo, demonstra haver parcial plausibilidade e justifica a expedição de ciência ao Serpro para que, em futuros procedimentos de pré-qualificação, a declaração de atendimento aos requisitos técnicos obrigatórios esteja amparada em documentação, testes ou outras evidências suficientes para demonstrar objetivamente e de forma inequívoca o cumprimento das exigências estabelecidas no instrumento convocatório.

<u>Publicidade e atualização da pré-qualificação</u>

90. Quanto à publicidade da pré-qualificação, assim dispõem os normativos aplicáveis:

RLC/Serpro

'Art. 64. O Serpro admitirá a pré-qualificação permanente de fornecedores e bens segundo critérios estabelecidos em instrumento convocatório de caráter público e permanente.

(...)

§ 5º A pré-qualificação terá validade de 1 (um) ano, no máximo, podendo ser atualizada a qualquer tempo.

(...)

§ 7º É obrigatória a divulgação dos produtos e dos interessados que forem pré-qualificados.

Art. 66 O Serpro admitirá a pré-qualificação permanente de fornecedores e bens segundo critérios estabelecidos em instrumento convocatório de caráter público e permanente.

(...)

§ 2º É obrigatória a divulgação dos bens, serviços e dos interessados que forem pré-qualificados.

§ 3º O aviso de pré-qualificação será publicado no Diário Oficial da União e os demais atos do procedimento serão disponibilizados no Portal do Serpro, na internet.

(...)'

91. O Serpro reconheceu que nem todos os documentos relativos ao procedimento estavam inicialmente disponibilizados de forma individualizada em seu portal eletrônico, embora sustentasse que poderiam ser obtidos por meio dos instrumentos de transparência passiva. Posteriormente, em 15/7/2026, a estatal ampliou a transparência ativa e disponibilizou documentos relativos à inscrição, avaliação e resultado da pré-qualificação (peça 33, pp. 1-2, do processo apenso).

92. Embora a disponibilização posterior não afaste a falha originalmente verificada, reduz sua repercussão prática e evidencia a adoção de providência corretiva pela UJ. Além disso, não há demonstração de que a publicidade inicialmente insuficiente tenha sido utilizada para impedir a participação de potenciais interessados ou favorecer determinada plataforma.

93. O mesmo raciocínio se aplica às questões relativas ao lapso temporal entre a avaliação técnica e a publicação do resultado da pré-qualificação e à formalização de sua atualização. Conforme expressamente consignado pelo relator, tais ocorrências possuem natureza formal e, a princípio, não apresentam capacidade de interferir no juízo de regularidade da contratação (peça 102).

94. Dessa forma, as falhas relacionadas à publicidade e à rastreabilidade temporal dos atos de pré-qualificação, embora caracterizem haver plausibilidade jurídica na alegação de irregularidade, não justificam a invalidação do procedimento, mostrando-se suficiente a expedição de ciência ao Serpro para que, em procedimentos futuros, assegure a formalização e divulgação tempestiva dos atos, com identificação inequívoca das respectivas datas e do período de vigência da pré-qualificação.

CONCLUSÃO

95. Diante do exposto, propõe-se o conhecimento desta representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014.

96. Considerados conjuntamente os elementos produzidos nos dois processos, não se confirmaram os indícios inicialmente identificados em extensão suficiente para caracterizar direcionamento do certame, sobrepreço global, dano ao erário ou irregularidade material capaz de comprometer a seleção da proposta mais vantajosa.

97. Permaneceram, contudo, falhas relacionadas à redação genérica do requisito de habilitação técnica, à utilização de bases temporais distintas na parametrização do julgamento, deficiência nos procedimentos de pré-qualificação e a aspectos formais de publicidade e rastreabilidade do procedimento de pré-qualificação. Tais ocorrências, embora não tenham demonstrado repercussão concreta sobre o resultado da licitação ou sobre a economicidade da contratação, justificam a expedição de ciências ao Serpro para prevenção de situações semelhantes em procedimentos futuros.

98. Tampouco se comprovou que a plataforma Cronapp deixasse de atender materialmente aos requisitos técnicos obrigatórios à época de sua pré-qualificação. Em particular, quanto ao item 1.2.4 do Anexo B, a reanálise do Serpro evidenciou dúvida quanto à suficiência da comprovação documental, mas não demonstrou a inexistência das funcionalidades exigidas.

99. Nesse contexto, considerando ainda que o Contrato 271205 foi celebrado por valor global aproximadamente 27% inferior ao orçamento estimado e que o item 9 do objeto teve seu preço unitário ajustado ao referencial da Administração, não se identificam razões suficientes para a invalidação do Pregão Eletrônico 91371/2025 ou do contrato dele decorrente.

100. Assim, cabe a proposta de revogar a medida cautelar vigente.

101. Quanto aos indícios de irregularidades, os elementos constantes dos autos permitem, desde já, a avaliação quanto ao mérito da presente representação como parcialmente procedente, sendo suficiente expedir as ciências cabíveis ao Serpro, tendo havido proposta de deixar de determinar medida já compromissada pela contratada.

102. Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que não haverá impacto relevante na unidade jurisdicionada e/ou na sociedade.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

103. Quanto ao pedido de ingresso formulado por Tayta Solutions Ltda. como parte interessada no presente processo (peça 95), propõe-se o seu deferimento, pois demonstrou sua razão legítima para intervir nos autos e a possibilidade de lesão a direito subjetivo próprio, considerando que o contrato decorrente do certame em apreço já foi assinado em seu favor, à luz do art. 146 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.

104. Não houve pedido de vista e/ou cópia.

105. Não houve pedido de sustentação oral. Não há processos conexos.

106. Verificam-se os seguintes processos apensos a estes autos:

NÚMERO	DESCRIÇÃO SUMÁRIA	ESTADO ATUAL	SITUAÇÃO ATUAL
008.990/2026-3	Representação referente ao Chamamento Público 6072024 e Uasg 806030 (Objeto: Pré-qualificação de plataformas de desenvolvimento Low Code para apoio às atividades de desenvolvimento, manutenção, monitoramento e operação de aplicações web e mobile ao longo de seu ciclo de vida.)	Encerrado	APENSADO

107. Não há processos conexos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

108. Em virtude do exposto, propõe-se:

108.1. 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, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;

108.2. no mérito, considerar a presente representação e a representação apensa parcialmente procedentes;

108.3. revogar a medida cautelar adotada;

108.4. deferir o pedido formulado por Tayta Solutions Ltda., de ser considerado como parte interessada no processo, nos termos do art. 146 do Regimento Interno deste Tribunal;

108.5. deixar de determinar ao Serviço Federal de Processamento de Dados que, no âmbito do Contrato 271205, se abstenha de promover alterações quantitativas nos itens 2 e 7 capazes de comprometer a vantajosidade global da contratação, considerando o compromisso formal assumido pela contratada, Tayta Solutions Ltda., de não pleitear alterações nos respectivos fluxos de consumo em seu benefício;

108.6. dar ciência ao Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão Eletrônico 91371/2025, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a) estabelecimento de exigência de habilitação técnica com redação genérica no subitem 7.28.3 do instrumento convocatório, mediante referência a 'atividades pertinentes e compatíveis com o objeto', sem definição expressa, clara e objetiva das parcelas técnica ou economicamente relevantes do objeto que demandavam comprovação de experiência, em desacordo com o art. 58, inciso II, da Lei 13.303/2016 e com a jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 1.402/2024-Plenário e 1.140/2021-Plenário (itens 51-59 desta instrução);

b) parametrização da licitação pelo critério de menor preço por grupo mediante agregação, para fins de disputa e julgamento, de itens estruturados em bases temporais distintas, sem prévia equalização para um mesmo horizonte contratual, prejudicando a adequada comparabilidade econômica das propostas e podendo comprometer o julgamento objetivo e a seleção da proposta mais vantajosa, em desacordo com o art. 31 da Lei 13.303/2016 (itens 68-73 desta instrução);

c) pré-qualificação da plataforma Cronapp sem que o atendimento integral ao item 1.2.4 do Anexo B do Chamamento Público 607/2024 estivesse amparado em evidências suficientes e inequívocas, conforme reconhecido pelo próprio Serpro em reavaliação posterior, comprometendo a adequada fundamentação do juízo de conformidade técnica da solução, em afronta ao art. 66, § 1º, do RLC/Serpro (itens 74-89 desta instrução); e

d) deficiência na formalização e divulgação dos atos relativos à conclusão e à atualização do procedimento de pré-qualificação (Chamamento Público 607/2024), sem elementos que permitissem identificar de forma inequívoca as respectivas datas e aferir a vigência da condição de pré-qualificado, em desacordo com o princípio da publicidade, com o art. 64, §§ 5º e 7º, da Lei 13.303/2016 e com o art. 66, §§ 2º e 3º, do RLC/Serpro (itens 90-94 desta instrução);

108.7. informar ao Serpro, à sociedade empresária Tayta Solutions Ltda. e ao representante do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada, caso existentes, podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e

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

É o relatório.

VOTO

Trata-se de representação da licitante True Change Tecnologia Ltda., com pedido de adoção de medida cautelar, sobre possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico (PE) 91371/2025, promovido pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) para a contratação de plataforma de desenvolvimento *Low Code*, com serviços de implantação e serviços técnicos especializados, com valor estimado em R$ 38.330.160,00 para os sessenta meses previstos de vigência.

2. Previamente à realização do certame, foi conduzido o Chamamento Público 607/2024, com o objetivo de pré-qualificar as soluções que atenderiam às necessidades do Serpro para essa contratação. Como resultado foram pré-qualificados os ambientes de programação Cronapp e Mendix.

3. Após analisar as alegações apresentadas pela representante, a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) considerou haver plausibilidade jurídica na alegação de que a licitante vencedora (Tayta Solutions Ltda.) não atenderia aos requisitos de qualificação técnica.

4. Adicionalmente, foram identificadas outras três possíveis irregularidades relacionadas à: (a) adjudicação de itens com preço unitário acima do estimado; (b) distorção no julgamento das propostas, por se considerar a soma de itens com bases de tempo distintas, algumas com custo anual, outras com custo total; e (c) expiração da pré-qualificação, com consequências na competitividade do certame.

5. Apesar de o contrato já ter sido celebrado com a vencedora por ocasião da análise do feito pela unidade técnica, foi verificada a viabilidade da suspensão cautelar de sua execução, em face do curto prazo decorrido desde a assinatura.

6. Assim, acolhendo a proposta da AudContratações concedi, em 13/3/2026, por meio de decisão monocrática, medida cautelar determinando ao Serpro que suspendesse a execução do Contrato 271205. A decisão foi referendada pelo Acórdão 732/2026-Plenário.

7. Na mesma ocasião, foi determinada a realização de diligência ao Serpro para se obter informações adicionais sobre a licitação, bem como sua oitiva em relação aos seguintes indícios de irregularidades:

i) habilitação da empresa licitante Tayta Solutions Ltda. mesmo ante a possível incompatibilidade dos atestados apresentados;

ii) aceitação e homologação do item 9 (Serviços de Consultoria em Tecnologia da Informação e Comunicação – Serviço Técnico Especializado) com sobrepreço em relação ao valor estimado;

iii) ausência, no edital, de critérios de aceitabilidade de preços unitários; e

iv) cadastramento incorreto dos itens, uma vez que o contrato foi previsto para sessenta meses, mas o Serpro utilizou, nos itens 1 a 7, as quantidades anuais, e, nos itens 8 e 9, a quantidade total, o que resultou em valor total incongruente.

8. Posteriormente à concessão da cautelar, a mesma empresa True Change Tecnologia Ltda. formulou outra representação, alegando a indevida pré-qualificação da plataforma Cronapp no Chamamento Público 607/2024. A nova representação foi autuada no TC 008.990/2026-3, que se encontra apensado a este processo, por haver uma evidente conexão de objeto com este feito. Afinal, caso o chamamento público viesse a ser considerado irregular, a licitação dele decorrente poderia vir a ser contaminada.

9. A nova representação motivou a oitiva do Serpro quanto ao seguinte ponto adicional, relativo ao Chamamento Público 607/2024, além da expedição de diligências sobre aspectos técnicos das plataformas pré-selecionadas:

v) ausência de disponibilização, no portal eletrônico da entidade, da planilha de comprovação do atendimento aos requisitos técnicos, impedindo a verificação detalhada da aderência da solução Cronapp aos requisitos funcionais e não funcionais da pré-qualificação.

10. Paralelamente, foi concedida oportunidade à empresa contratada, Tayta Solutions Ltda., de se pronunciar sobre essas mesmas questões.

11. Após as oitivas, o exame conjunto dos dois processos, à luz dos esclarecimentos e da documentação superveniente, conduziu a unidade técnica à conclusão de que não se confirmaram, na extensão inicialmente cogitada, os indícios de direcionamento do certame, de sobrepreço global, de dano ao erário ou de irregularidade material apta a comprometer a seleção da proposta mais vantajosa.

12. Quanto à pertinência dos atestados de capacidade técnica apresentados pela empresa vencedora, verificou-se que não correspondiam, de forma literal, à descrição do objeto licitado. Contudo, o edital exigia apenas que a licitante deveria "*declarar ou apresentar comprovação que está autorizada a comercializar a plataforma de Low Code ofertada*". Adicionalmente, em relação à comprovação de experiência prévia na efetiva implantação de uma solução *low-code*, o edital continha prescrição apenas da necessidade de "*comprovação da aptidão para desempenho de atividades pertinentes e compatíveis com o objeto desta licitação*".

13. Nesse contexto, de exigências genéricas e muito amplas, reconheceu-se que os atestados apresentados pela empresa Tayta Solutions Ltda. atenderam ao que foi exigido, não sendo legítimo, já concluído o certame, atribuir a esses requisitos alcance mais restritivo do que o originalmente estabelecido.

14. Mesmo assim, a AudContratações ressalvou como inadequada a redação das exigências editalícias, sem que se estipulasse, de forma objetiva, quais as parcelas de maior relevância técnica ou financeira (serviços, quantitativos ou tecnologias específicas) deveriam, obrigatoriamente, ser comprovadas.

II-A

15. O sobrepreço constatado no item 9 (Serviços de Consultoria em Tecnologia da Informação e Comunicação – Serviço Técnico Especializado) foi afastado, tendo a contratada aceitado a redução do preço unitário ao valor do orçamento referencial.

16. Neste caso, ao atender uma das primeiras oitivas propostas pela unidade técnica, o Serpro informou que, no exercício de seu poder-dever de autotutela administrativa, decidiu adotar uma ação corretiva voluntária em relação a este item. Assim, a estatal, com a anuência formal da empresa Tayta Solutions Ltda., readequou o valor unitário do item 9, limitando-o ao exato preço de referência estabelecido na fase de planejamento, qual seja, R$ 336,00 por hora.

17. Essa alteração é importante, uma vez que o referido item, relativo a horas de consultoria, costuma ser exatamente o mais suscetível a alterações no caso de aditivação do contrato.

III-A

18. Quanto à inexistência de critérios de aceitabilidade de preços unitários, o que acabou permitindo que houvesse sobrepreço nos itens 2 (Licença de *Software* para até 5 pacotes de 100 Usuários Internos) e 7 (Licença de *Software* para Usuários Externos) quando comparados com o orçamento estimativo, a unidade técnica fez as seguintes ponderações:

"*62. Sob a perspectiva global, não há indício de sobrepreço na contratação. O Contrato 271205 foi celebrado pelo valor de R$ 27.948.994,00, enquanto o orçamento estimado pelo Serpro alcançava R$ 38.330.160,00, resultando em contratação aproximadamente 27% inferior ao valor estimado. A própria instrução anterior registrou que a negociação realizada durante o certame proporcionou redução de aproximadamente R$ 10 milhões em relação ao orçamento da Administração (peça 89, p. 12).*

63. Além disso, a Tayta formalizou compromisso de não pleitear alterações contratuais destinadas a modificar os fluxos de consumo dos itens 2 e 7 em seu benefício, ressalvado o reajuste inflacionário contratualmente previsto. Tal compromisso reduz o risco de que alterações quantitativas posteriores comprometam o desconto global obtido na licitação

64. Nesse contexto, embora preços unitários superiores aos respectivos referenciais possam, em tese, ensejar risco de 'jogo de planilha' caso ocorram alterações quantitativas posteriores capazes de modificar a relação econômica originalmente estabelecida entre os itens do grupo, não se mostra necessária, no caso concreto, a expedição de determinação ao Serpro. Isso porque a contratada assumiu compromisso formal de não pleitear alterações nos fluxos de consumo dos itens 2 e 7 em seu benefício, circunstância que, aliada à vantajosidade global da contratação, mostra-se suficiente, neste momento, para mitigar o risco identificado."

IV-A

19. Relativamente à agregação de itens com bases temporais heterogêneas (alguns itens com custo anual e outros com custo único, para os cinco anos), reconheceu-se ter havido uma falha de parametrização, mas não há indícios de que ela tenha resultado em tratamento diferenciado entre

licitantes ou de que tenha tido a capacidade de alterar o resultado do julgamento, uma vez que o pregoeiro, ao notar o erro, promoveu, durante a sessão pública, a equalização dos valores.

V-A

20. No que concerne à pré-qualificação da plataforma Cronapp, concluiu-se que as alegações referentes ao não atendimento aos requisitos técnicos não se sustentam, subsistindo, todavia, deficiência na instrução do procedimento de pré-qualificação, na medida em que o próprio Serpro, em reavaliação posterior, informou não ter sido possível comprovar, de forma inequívoca, o atendimento integral ao requisito contido no item 1.2.4 do Anexo B, sem, contudo, que disso resulte demonstração de descumprimento material da exigência.

21. Por outro lado, as deficiências de publicidade e de rastreabilidade temporal dos atos de pré-qualificação foram classificadas como de natureza formal, posteriormente mitigadas pela ampliação da transparência ativa promovida pela estatal.

***

22. Ao final, a unidade técnica propôs o conhecimento da representação, sua procedência parcial, a revogação da medida cautelar, o deferimento do ingresso da contratada como interessada e a expedição de ciências ao Serpro.

23. Além disso, opinou sobre a falta de necessidade de expedição de determinação relativa à execução dos itens 2 e 7, uma vez que a contratada teria assumido o compromisso formal de não pleitear alterações nos respectivos fluxos de consumo, o que seria capaz de mitigar o risco de jogo de planilha.

24. Acompanho, no essencial, o exame empreendido pela unidade técnica, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, divergindo pontualmente quanto à suficiência do compromisso assumido pela empresa contratada, conforme passo a expor.

I-B

25. No que se refere à habilitação técnica da licitante vencedora, a conclusão alcançada é irretocável.

26. O juízo de admissibilidade das propostas e da documentação de habilitação subordina-se estritamente aos termos do instrumento convocatório, expressão do princípio da vinculação ao edital. Se o edital previu apenas a comprovação de aptidão para atividades pertinentes e compatíveis com o objeto, sem definir as parcelas de maior relevância, eventual reexame dessa exigência posteriormente à homologação, para ampliar retroativamente seu rigor, implicaria o desfazimento da disputa, por violação à segurança jurídica e à isonomia, cuja preservação pressupõe que todos os interessados disputem sob as mesmas regras, tal como publicadas.

27. Subsiste, entretanto, falha imputável à própria formulação do edital. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que a definição das parcelas de maior relevância técnica ou econômica deve constar expressa, clara e objetivamente do instrumento convocatório, tanto para conferir previsibilidade e objetividade ao julgamento da habilitação, quanto para evitar exigências desproporcionais ou, no extremo oposto, insuficientes para assegurar a execução satisfatória do objeto.

28. A redação genérica adotada pelo Serpro descumpre o disposto no art. 58, inciso II, da Lei 13.303/2016, contudo, no caso concreto, mostra-se adequada e proporcional a expedição de ciência da irregularidade, com finalidade preventiva e pedagógica.

II-B

29. Como já mencionado, o sobrepreço no item 9 (Serviços de Consultoria em Tecnologia da Informação e Comunicação – Serviço Técnico Especializado) foi sanado, desmerecendo maiores comentários.

III-B

30. Quanto aos preços unitários dos itens 2 e 7, reafirmo o entendimento que externei por meio de despacho (peça 102). Sendo sigiloso o orçamento estimado, nos termos do item 7.27 do edital, os licitantes não tinham conhecimento, durante a disputa, dos preços referenciais unitários, de modo que

não seria juridicamente adequado impor, após a homologação e a celebração do contrato, a redução de preços a limites que não integravam o conjunto de regras conhecidas da competição.

31. No despacho de peça 102 constam os seguintes esclarecimentos adicionais sobre esse ponto:

"*9. Apresentadas as informações e justificativas pertinentes [às oitivas e diligências realizadas após a concessão de cautelar], a unidade técnica, formulou nova instrução em que propõe nova rodada de oitivas do Serpro e abertura de oportunidade para que a empresa contratada se manifeste sobre os seguintes pontos:*

a) aceitação e a homologação da proposta da Tayta Solutions Ltda. com preços superiores, para os itens 2 e 7, em relação à estimativa anualizada consignada no Estudo Técnico Preliminar (ETP);

[...]

10. Quanto ao item "a", é importante registrar que foi promovida, na etapa anterior de análise do processo, a oitiva do Serpro, por não ter estabelecido, para a licitação, critérios de aceitabilidade de preços que considerem os quantitativos e os preços unitários.

11. O Serpro justificou haver uma dificuldade na adoção de tetos unitários rígidos e uniformes para todos os itens da planilha, uma vez que as plataformas ***Low Code*** *corporativas admitidas no certame (Cronapp e Mendix) possuem modelos de precificação e estruturação comercial altamente heterogêneos, apresentando diferentes formas de distribuição de custos entre licenças, subscrições, serviços de implantação, treinamentos e suporte continuado.*

12. Apesar dessa limitação, a estatal destacou que estabeleceu um critério objetivo para o Item 1 (Subscrição da Licença Base), determinando que seu valor total não poderia exceder 7% (sete por cento) do valor global total da contratação. A escolha desse item se deu por ser o componente da contratação identificado com a maior sensibilidade econômica e o maior potencial de distorção da composição global da proposta. A unidade técnica acolheu, acertadamente, essa justificativa, concluindo que o Serpro aplicou parâmetros de aceitabilidade, não se configurando afronta ao art. 56, § 4º, da Lei 13.303/2016.

13. Nesse contexto, entendo desnecessária à necessidade de realização de nova oitiva do Serpro para exigir, agora, a correção dos preços unitários dos itens 2 e 7 ou, alternativamente, a anulação do certame. É que o orçamento estimado da contratação foi mantido sob sigilo, prerrogativa legalmente amparada pelo art. 34 da Lei 13.303/2016 e expressamente prevista no item 7.27 do edital.

14. Sendo os valores máximos aceitáveis desconhecidos dos licitantes por ocasião da disputa, não se afigura juridicamente sustentável impor, em momento posterior à homologação e à celebração do contrato, correções de preços unitários pautadas em referenciais que não integravam a esfera de cognição dos participantes do certame. Exigir tal readequação equivaleria a submeter a contratada a parâmetros que, à época da formulação de sua proposta, não lhe eram, nem poderiam ser, oponíveis, em detrimento da segurança jurídica e da própria lógica que fundamenta a adoção do orçamento sigiloso.

15. Adicionalmente, cumpre observar que o valor global adjudicado se situou substancialmente abaixo do montante estimado, o que afasta a caracterização de sobrepreço global e de dano ao erário na perspectiva do conjunto da contratação."

32. Observo que o valor contratado foi aproximadamente 27% inferior à estimativa da Administração. A redução, da ordem de dez milhões de reais, obtida na fase de negociação, apesar de não afastar completamente a hipótese de sobrepreço ou falta de economicidade, minimiza a chance de sua ocorrência.

33. Também merece ser recordado que a jurisprudência desta Corte admite a convivência de preços unitários superiores aos referenciais desde que haja vantajosidade global na contratação, ressalvando, precisamente, o risco de que alterações contratuais posteriores venham a converter essa situação em vantagem indevida ao contratado.

34. É nesse ponto específico que divirjo da unidade técnica. A proposta de deixar de determinar ao Serpro que adote cuidados extras na execução do contrato, ao fundamento de que o compromisso formal assumido pela contratada, de não pleitear alterações nos fluxos de consumo dos itens 2 e 7 em seu benefício, seria bastante para mitigar o risco identificado, não me parece suficiente, por três razões.

35. A primeira é de natureza jurídica. O compromisso unilateral apresentado nos autos por particular, no curso de processo de controle externo, não integra o instrumento contratual, não foi

objeto de formalização por termo aditivo e, portanto, não constitui obrigação contratualmente exigível, cuja inobservância possa ensejar sua responsabilidade em caso de inadimplência.

36. Trata-se, portanto, de mera declaração de intenção, revogável na prática e de difícil imposição, que não se converte em salvaguarda jurídica apta a proteger o interesse público ao longo de contrato com vigência quinquenal.

37. Além disso, a promessa restringe-se a não pleitear alterações, nada dispondo sobre modificações originadas de iniciativa da própria Administração, hipótese, aliás, estatisticamente mais frequente em contratos de tecnologia da informação estruturados sob demanda, nos quais a redefinição de quantitativos de licenciamento e de horas de serviço decorre naturalmente da dinâmica da execução. O compromisso, portanto, não cobre o espectro relevante do risco.

38. A segunda razão é de ordem funcional. O dever de preservar a vantajosidade obtida na licitação é da Administração contratante, titular das prerrogativas de gestão contratual, e não do particular.

39. Condicionar a integridade econômica de contrato público à autolimitação voluntária do contratado equivale a deslocar para a esfera privada obrigação que a ordem jurídica atribui ao gestor público, em desatenção aos princípios da indisponibilidade do interesse público, da economicidade e da eficiência, insculpidos no art. 37 da Constituição Federal.

40. A determinação a ser expedida, ao contrário, dirige-se a quem detém a competência para promover ou negar as alterações contratuais, conferindo ao comando efetividade e exigibilidade próprias, com as consequências previstas na Lei 8.443/1992, em caso de descumprimento injustificado.

41. A terceira razão diz respeito à concreta configuração do risco. Os autos revelam contrato de longa duração, ainda pendente de execução material (não foram emitidas ordens de serviço nem realizadas entregas), cujo objeto comporta consumo variável de licenciamento e de serviços técnicos e no qual coexistem itens com preços unitários superiores e inferiores aos respectivos referenciais da Administração.

42. Essa é exatamente a configuração que propicia o assim denominado “jogo de planilha”, isto é, a apropriação pelo contratado do desconto global ofertado na disputa, mediante o incremento dos quantitativos dos itens de preço unitário relativamente mais elevado e a supressão daqueles de preço relativamente mais reduzido, sem que o valor global sofra elevação percentualmente significativa.

43. Trata-se de prática há muito combatida por esta Corte, que firmou a diretriz de que a diferença percentual entre o valor global contratado e o preço global de referência não pode ser reduzida, em favor do contratado, em decorrência de aditamentos que modifiquem a composição inicial de quantitativos.

44. Ressalvo, ainda, que a determinação que ora proponho não interfere na disciplina legal das alterações contratuais, prevista no art. 81 da Lei 13.303/2016 e no regulamento interno do Serpro, nem obsta o reajuste contratualmente pactuado ou eventual repactuação e reequilíbrio econômico-financeiro devidos. Seu conteúdo é estritamente conformador: caso se revele necessário aditar o Contrato 271205, com modificação de quantitativos, a estatal deverá assegurar a preservação do desconto global originalmente obtido na licitação.

45. A medida, portanto, é preventiva, de custo administrativo desprezível, compatível com a economicidade que se pretende tutelar e proporcional ao risco identificado, revelando-se, a meu juízo, indispensável precisamente porque, revogada a medida cautelar e retomada a execução contratual, o controle concomitante deixará de incidir sobre o ajuste.

IV-B

46. O julgamento do certame a partir da agregação, em um mesmo grupo, de itens cotados em bases temporais distintas (parte deles referida a doze meses, um deles a pagamento único e outro ao horizonte de sessenta meses) é tecnicamente inadequado, porque compromete a comparabilidade econômica das propostas, na medida em que atribui pesos relativos incorretos aos componentes da disputa.

47. Contudo, em função da equalização promovida pelo pregoeiro na sessão pública, não se identificou distorção no julgamento das propostas.

48. Conforme entendimento consolidado deste Tribunal, a invalidação de certame já concluído e de contrato celebrado constitui medida extrema, reservada às hipóteses em que o vício comprometa materialmente a competitividade, a isonomia, a economicidade ou o resultado da seleção, devendo-se sopesar, por força dos arts. 20 e 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Lindb, as consequências práticas da decisão, bem como a existência de alternativas menos gravosas ao interesse público.

49. Dessa forma, ausente a demonstração de prejuízo efetivo, e sendo o preço global contratado substancialmente inferior à estimativa, a expedição de ciência do fato ao Serpro revela-se suficiente ao objetivo de evitar a repetição da falha.

V-B

50. No que tange à pré-qualificação da plataforma Cronapp, acolho igualmente a análise da unidade técnica.

51. Apesar de não ter sido demonstrada a inadequação da solução em relação aos requisitos estabelecidos pelo Serpro para pré-qualificação, ficou caracterizada deficiência relevante na instrução do procedimento. Por se tratar de requisito técnico essencial, a declaração de conformidade que resulta da pré-qualificação, deveria estar amparada em documentação, testes ou demonstrações suficientes para evidenciar objetivamente o atendimento à exigência. Isso não ocorreu quanto ao item 1.2.4 do Anexo B, conforme reconhecido pelo próprio Serpro em reavaliação posterior.

52. Essa constatação, contudo, precisa ser corretamente delimitada: a estatal não afirmou a inexistência das funcionalidades exigidas, mas a insuficiência das evidências que subsidiaram o juízo técnico originário.

53. Insuficiência de comprovação e descumprimento material do requisito são categorias distintas. Não há, nos autos, elementos indicativos de que os recursos descritos pela contratada estivessem ausentes da versão submetida à avaliação. Tampouco se identificou qualquer elemento que vincule a deficiência apurada a tratamento favorecido ou a direcionamento, seja no chamamento público, seja no pregão.

54. Nesse contexto, mostra-se desproporcional atribuir à ocorrência a capacidade de invalidar o certame, sendo adequada a ciência para que, em procedimentos futuros, o juízo de conformidade técnica esteja lastreado em evidências inequívocas.

55. De forma similar, as falhas relativas à publicidade e à rastreabilidade temporal dos atos de pré-qualificação ostentam natureza predominantemente formal. Embora a disponibilização posterior dos documentos, ocorrida em 15/7/2026, não elimine a irregularidade originalmente verificada, reduz-lhe sensivelmente a repercussão prática e evidencia providência corretiva espontânea.

56. Além disso, não há evidências de que a insuficiência inicial de transparência ativa tenha obstado a participação de interessados ou beneficiado alguma plataforma determinada.

57. Persiste, todavia, a necessidade de que o Serpro observe rigorosamente o art. 64, §§ 5º e 7º, da Lei 13.303/2016 e o art. 66, §§ 2º e 3º, de seu regulamento interno, assegurando a formalização e a divulgação tempestivas dos atos, com identificação adequada das datas de avaliação, de homologação e do período de vigência da condição de pré-qualificado, elementos indispensáveis não apenas ao controle externo, mas ao próprio controle social e à segurança jurídica dos interessados.

***

58. Desse modo, não havendo indícios de direcionamento do certame, sobrepreço global, dano ao erário ou vício material apto a comprometer a seleção da proposta mais vantajosa, entendo que não há fundamento para a invalidação do Pregão Eletrônico 91371/2025 ou do Contrato 271205, devendo ser revogada a medida cautelar de suspensão anteriormente referendada, cujos pressupostos não subsistem após a última instrução elaborada pela AudContratações.

59. As falhas remanescentes, relacionadas à redação genérica do requisito de qualificação técnica, à agregação de itens com bases temporais distintas, à insuficiência das evidências que

ampararam a pré-qualificação e à deficiência de formalização e divulgação dos atos do Chamamento Público 607/2024, autorizam a procedência parcial da representação e a expedição das ciências propostas pela unidade técnica, com finalidade corretiva e preventiva.

60. Adicionalmente, deve ser expedida determinação ao Serpro para que, caso seja necessário aditivar o Contrato 271205, assegure a preservação do desconto global originalmente obtido no certame, prevenindo-se a ocorrência de jogo de planilha.

61. Acolho, por fim, o pedido de ingresso de Tayta Solutions Ltda. na condição de interessada, nos termos do art. 146 do Regimento Interno do TCU, dada a demonstração de razão legítima para intervir e de possível lesão a direito subjetivo próprio, na qualidade de contratada.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à consideração do Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de setembro de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2638/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.425/2026-0.
1.1. Apenso: TC 008.990/2026-3
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Representante: True Change Tecnologia Ltda. (14.467.292/0001-81)
3.1. Interessada: Tayta Solutions Ltda.
4. Unidade: Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro)
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: Rodrigo Alexandre de Oliveira (OAB/DF 39.586), Augusto César Nogueira de Souza (OAB/DF 55.713) Murilo Queiroz Melo Jacoby Fernandes (OAB/DF 41.796) Gustavo Valadares (OAB/DF 18.669) e outros

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de representação de licitante, com pedido de adoção de medida cautelar, sobre possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico (PE) 91371/2025, promovido pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) para a contratação de plataforma de desenvolvimento *Low Code*, com serviços de implantação e serviços técnicos especializados sob demanda;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 146, 169, inciso II, 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal; no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014 e nos arts. 4º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020 e ante as razões expostas pelo relator, em:

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

9.2. revogar a medida cautelar referendada pelo Acórdão 732/2026-Plenário;

9.3. determinar ao Serpro que, caso seja necessário aditivar o Contrato 271205, assegure a preservação do desconto global originalmente obtido no certame, prevenindo-se a ocorrência de jogo de planilha, preferencialmente incluindo essa restrição, formalmente, nos termos do contrato;

9.4. dar ciência ao Serpro das seguintes impropriedades, identificadas no Chamamento

Público 607/2024 e no Pregão Eletrônico 91371/2025, para que sejam adotadas medidas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

9.4.1. estabelecimento de exigência de habilitação técnica com redação genérica no subitem 7.28.3 do instrumento convocatório, mediante referência a "*atividades pertinentes e compatíveis com o objeto*", sem definição expressa, clara e objetiva das parcelas técnica ou economicamente relevantes do objeto que demandavam comprovação de experiência, em desacordo com o art. 58, inciso II, da Lei 13.303/2016 e com a jurisprudência do TCU;

9.4.2. julgamento da licitação pelo critério de menor preço global, mediante agregação de itens cotados em bases temporais distintas, prejudicando a comparabilidade econômica das propostas e podendo comprometer o julgamento objetivo e a seleção da proposta mais vantajosa, em desacordo com o art. 31 da Lei 13.303/2016;

9.4.3. pré-qualificação da plataforma Cronapp sem que o atendimento integral ao item 1.2.4 do Anexo B do Chamamento Público 607/2024 estivesse amparado em evidências suficientes e inequívocas, conforme reconhecido pelo próprio Serpro em reavaliação posterior, comprometendo a adequada fundamentação do juízo de conformidade técnica da solução, em afronta ao art. 66, § 1º, do RLC/Serpro;

9.4.4. deficiência na formalização e ausência de divulgação dos atos relativos à conclusão e à atualização do procedimento de pré-qualificação (Chamamento Público 607/2024), sem elementos que permitissem identificar de forma inequívoca as respectivas datas e aferir a vigência da condição de pré-qualificado, em desacordo com o princípio da publicidade, com o art. 64, §§ 5º e 7º, da Lei 13.303/2016 e com o art. 66, §§ 2º e 3º, do RLC/Serpro;

9.5. deferir o pedido formulado por Tayta Solutions Ltda., de ser considerada como parte interessada no processo;

9.6. comunicar esta decisão à interessada, à unidade jurisdicionada e à representante; e

9.7. arquivar o presente processo.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2638-38/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – tagColegiado
TC 007.056/2025-7
Natureza: Tomada de Contas Especial

Unidade: Superintendência Estadual do Instituto Nacional do Seguro Social em São Luís/MA
Responsável: Maria Aparecida Coimbra Soares (252.047.003-82)

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. CONCESSÃO IRREGULAR DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO.

Em caso de concessão fraudulenta de benefício previdenciário de natureza continuada, o termo inicial para a contagem do prazo prescricional é a data da ciência dos fatos pela Administração (art. 4º, inciso IV, da Resolução TCU 344/2022), e não a data do último pagamento realizado (inciso V do mesmo dispositivo).

RELATÓRIO

Adoto, como parte deste relatório, com ajustes formais, a última instrução elaborada na Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), que contou com a concordância dos seus dirigentes (peças 65-67):

"***INTRODUÇÃO***

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social, em desfavor de Maria Aparecida Coimbra Soares, em razão de desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, dos recursos aplicados no âmbito da Habilitação e Concessão irregular do benefício previdenciário nº 21/148.455.949-2, de titularidade do segurado Herbenilton José Rodrigues Araújo.

HISTÓRICO

2. Em 12/11/2024, 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 2715/2024.

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:
Habilitar e conceder benefício de Pensão por Morte sem comprovação da dependência com o instituidor e com inserção de dados fictícios em sistema da Previdência Social.

4. A responsável arrolada na fase interna foi devidamente comunicada e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

5. No relatório (peça 41), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R$ 341.349,18, imputando-se a responsabilidade a Maria Aparecida Coimbra Soares, na condição de gestor dos recursos.

6. Em 8/4/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 45), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peças 46 e 47).

7. Em 23/4/2025, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 48).

8. No âmbito do TCU, a análise realizada na inicial (peça 52) sobre os pressupostos de procedibilidade previstos na IN/TCU 98/2024 não identificou impedimentos para o prosseguimento do feito sob os aspectos 'viabilidade do exercício do contraditório e ampla defesa', 'valor de constituição da TCE' e 'prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória'.

9. A avaliação quanto à prescrição observou a Resolução TCU 344/2022 e a jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal (MS 35.430-AgR, MS 208-AgR, MS 36.905-AgR) e do Tribunal de Contas da União (Acórdão 2.219/2023-Plenário, Acórdão 534/2023-Plenário, Acórdão 1.714/2025-Plenário).

10. Ainda neste ponto, a instrução anterior destacou que incide na espécie a tese fixada pelo Acórdão 1.714/2025-TCU-Plenário, Ministro Jorge Oliveira, segundo a qual, no caso de infrações administrativas ou

*financeiras capituladas como crime pela legislação penal, a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória no âmbito do TCU regula-se pelo máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime (pena **in abstrato**), nos termos do art. 109 do Código Penal, independentemente do desfecho da ação penal.*

11. Com efeito, verificou-se que a Justiça Federal da 1ª Região recebeu denúncia oferecida pelo MPF tratando dos mesmos fatos apurados nesta TCE (0032138-51.2016.4.01.3700, peça 51), imputando à responsável a prática do crime tipificado no art. 171 do Código Penal, com pena cominada de até 5 (cinco) anos, indicando que o prazo prescricional, principal e intercorrente, a ser considerado neste processo de contas é de 12 (doze) anos, em linha com o art. 109, inciso III, do CP.

12. Isto posto, conclui-se que permanece inalterada a condição de não prescrição ordinária e intercorrente indicada na instrução anterior, visto não ter transcorrido prazo superior a 12 anos entre o marco inicial da contagem dos prazos, dia 7/1/2016, e os eventos processuais subsequentes, tampouco entre o 1º marco interruptivo, dia 12/11/2024, e os marcos temporais que o sucederam (peça 52, item 28).

13. Em seguida, realizou-se uma análise técnica dos elementos fáticos e jurídicos deste caso, com o objetivo de estabelecer parâmetros processuais para a apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, nos seguintes termos:

*(...) **EXAME TÉCNICO***

33. A instauração desta TCE fundamenta-se nos fatos apurados por meio do Relatório de Monitoramento Operacional de Benefício (MOB), peça 13, que detalha as irregularidades relacionadas ao processo de concessão de benefício de pensão por morte NB: 21/148.455.949-2, de titularidade de Herbenilton José Rodrigues Araújo.

34. Além disso, baseia-se na Ultimação de Instrução, Relatório Final e demais peças processuais, provenientes do Processo Administrativo Disciplinar nº 35204.001568/2016-10 (peças 5, 7 a 9 e 11, respectivamente).

35. Ressalta-se que o Processo Administrativo Disciplinar 35204.001568/2016-10 trata da apuração da conduta da ex-servidora Maria Aparecida Coimbra Soares relacionada à habilitação e concessão irregular de 12 benefícios previdenciários de pensão por morte e um de amparo assistencial ao idoso, oriundo da operação 'Duas Caras', dentre estes o benefício NB: 21/148.455.949-2, de titularidade de Herbenilton José Rodrigues Araújo, cuja responsabilidade recai sobre a mencionada ex-servidora.

36. Para apurar a irregularidade, o Setor de Monitoramento de Benefícios analisou a concessão do benefício assistencial com consultas formuladas aos sistemas corporativos da Previdência (Plenus-CV3, CNIS, SISOBI) e com pesquisas em cartórios e órgãos governamentais (peça 13).

37. No processo de pensão por morte do beneficiário Herbenilton José Rodrigues Araújo foram identificadas diversas irregularidades que evidenciam a fraude na concessão do benefício.

38. A identidade da instituidora já apresentava dados de certidão de casamento desde 23/8/1999, informando que o matrimônio teria ocorrido em 7/12/1999, constando o nome de casada, livro, folha e termo da certidão. Contraditoriamente, o título de eleitor da instituidora registrava seu nome como 'Maria Francisca Silva Costa Araújo', divergindo tanto do nome de solteira quanto do nome de casada conforme a certidão de casamento.

39. Além disso, o NIT do beneficiário, cadastrado em 1/12/2008, continha dados de sua certidão de nascimento, mesmo ele sendo supostamente casado desde 7/12/1999. A certidão de casamento apresentada indica que o ato foi realizado em 7/12/1999 e emitida em 4/4/2008, porém cita no campo de observações o art. 1.525 do Código Civil, dispositivo pertencente ao Código Civil de 2002 (Lei 10.406, vigente a partir de 2003), quando o Código Civil de 1916 (Lei 3.071, vigente até 2002) estabelecia no art. 180 os documentos exigidos para o casamento.

40. No processamento do benefício, não constava no processo concessório pesquisa no CNIS, havendo apenas um extrato de dados migrados do CNIS emitido no sistema PRISMA para o NIT da instituidora, descumprindo o art. 6º da Orientação Interna Conjunta DIRAT/DIRBEN/DIROFL nº 58, de 23/10/2002. O pedido foi antecipado em 2/1/2009 sem alteração da DER, sem registro de justificativa ou autorização dos gestores da APS, violando o art. 7º da Orientação Interna Conjunta INSS/DIRBEN/DIRAT nº 4 de 11/07/2006.

41. Não havia registro no Sistema de Gerenciamento do Atendimento (SGA) de senha para atendimento do beneficiário, descumprindo o art. 1º, inciso I, da Resolução nº 30/INSS/PRES de 15/01/2007. Por fim, conforme o Relatório Conclusivo do MOB, o benefício foi concedido em desacordo com o art. 16 do Decreto 3.048/1999.

42. A Comissão Disciplinar emitiu Relatório Final em 12/11/2020 (peças 7 a 9), após apreciação das peças defensivas pertinentes à ex-servidora Maria Aparecida Coimbra Soares, com a sugestão de cassação da sua aposentadoria, diante das ocorrências de: i) ausência de comprovação do vínculo entre o/a instituidor(a) do benefício (nos casos de pensão por morte) e o/a beneficiário(a); ii) concessão dos benefícios de pensão por morte com base em documentos com indícios de rasuras, ou em documentos referentes a terceiros que não os instituidores e beneficiários; iii) ausência de agendamento ou de emissão de senha que comprove o

comparecimento dos beneficiários à APS para formalizar o pedido do benefício.
43. Para a Comissão, as situações apuradas em relação à ex-servidora revelaram a atuação volitiva, mediante procedimento intencional com o objetivo de obter resultado específico – ocultar dos processos a falta de comprovação do direito do benefício.
44. Segundo a aludida Comissão, a quantidade de ocorrências verificadas em benefícios de mesmo tipo (pensão por morte), e a repetição de várias ocorrências similares, bem como a própria dinâmica dos fatos, permite a conclusão da ocorrência de dolo em sua conduta (peça 11, p. 8).
45. O Processo Administrativo Disciplinar 35204.001568/2016-10 foi inicialmente submetido à apreciação da Divisão de Análise e Julgamento da Corregedoria Geral do INSS que, após analisar as peças de defesa, os aspectos formais e a conduta da agente público indiciada, manifestou-se de forma contrária à Comissão Processante, mediante o Parecer Opinativo 5/2021/DAJ-CORREC/CORREG-INSS, de 29/1/2024 (peça 12).
46. Para a Corregedoria-Geral, uma vez que a ex-servidora não foi alvo das interceptações telefônicas autorizadas pela justiça, não estaria devidamente comprovado que ela agiu com dolo e que era membro da quadrilha que fraudou o INSS.
47. Diante disso, a Corregedoria-Geral, apesar de reconhecer que os benefícios por ela concedidos provocaram prejuízo na monta de R$ 2.697.805,92, opinou pela não aplicação da penalidade de cassação da aposentadoria, com fundamento no art. 117, inciso IX, e 132, inciso IV, da Lei 8.119/1990, mas sim pela aplicação de 20 dias de suspensão para a servidora, com amparo no art. 116, incisos I e III, da referida norma (peça 10, p. 9).
*48. Em seguida, o processo foi submetido à apreciação da Procuradoria-Geral Federal que, após examinar a peça de defesa e os aspectos formais do processo, manifestou-se por meio do Parecer nº 00059/2021/DPES/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, de 6/8/2021, aprovado pelo Despacho nº 00294/2021/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, de 23/8/2021, pela cassação da aposentadoria da ex-servidora Maria Aparecida Coimbra Soares (peça 11), por infração ao disposto nos arts. 117, inciso IX (c/c o art. 132, inciso XIII), e 132, inciso IV (c/c o **caput** do art. 10 e o art. 11, inciso I, ambos da Lei 8.429/1992), todos da Lei 8.112/1990.*
49. Na sequência, o Parecer nº 00294/2021/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, relacionado ao PAD 35204.001568/2016-10, foi validado pelo Presidente do Instituto Nacional do Seguro Social, com a emissão da Portaria PRES/INSS nº 666, emitida em 25/08/2021 e publicada no Diário Oficial da União - DOU, Seção 02, nº 162, de 26/8/2021 (peça 12), aplicando a penalidade de cassação da aposentadoria da ex-servidora Maria Aparecida Coimbra Soares.
50. Em complemento à apuração realizada no âmbito do PAD em questão, anota-se que em consultas públicas ao Sistema da Justiça Federal - TRF-1, o tomador encontrou a Ação Penal 0032138-51.2016.4.01.3700, oriunda da deflagração da Polícia Federal, operação 'Duas Caras', em trâmite na 1ª Vara da Justiça Federal Criminal do Maranhão, que tem por objeto crimes similares envolvendo também outros beneficiários do INSS (peça 51).
51. Conforme mencionado anteriormente, a responsável Maria Aparecida Coimbra Soares foi denunciada, no âmbito da aludida ação penal pelo crime de estelionato (art. 171, § 3º).
52. Com base nas evidências do PAD e das constatações do processo criminal, o INSS decidiu pela imputação do débito histórico de R$ 341.349,18 à responsável Maria Aparecida Coimbra Soares pela concessão irregular de benefício NB: 21/148.455.949-2, de titularidade de Herbenilton José Rodrigues Araújo.
53. Em relação à responsabilização do beneficiário Herbenilton José Rodrigues Araújo, conforme apuração do INSS, anotou-se pela impossibilidade de avaliar a existência de ato ilegal praticado pelo beneficiado e o nexo causal com as irregularidades perpetradas pelo citado agente público Maria Aparecida Coimbra Soares, uma vez que não há evidências se o próprio responsável tinha conhecimento dos repasses irregulares.
(...)
14. Diante do exame realizado, foi proposta a adoção das seguintes medidas processuais:
(...) ***PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO***
62. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:
*a) realizar a **citação**, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, a responsável abaixo indicada, em decorrência das condutas praticadas, apresente alegações de defesa e/ou recolha, aos cofres especificados, a quantia abaixo indicada, atualizada monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, que geraram a irregularidade demonstrada a seguir:*

Débito relacionado somente à responsável Maria Aparecida Coimbra Soares (CPF: 252.047.003-82).
Irregularidade: habilitar e conceder benefício de Pensão por Morte sem comprovação da dependência com o instituidor e com inserção de dados fictícios em sistema da Previdência Social.
Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 e 13.
Normas infringidas: inciso I do art. 16 da Lei nº 8.213/91, c/c o inciso I do art. 16 e 22, e o artigo 110, todos do Decreto nº 3.048/99.
Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.
Valor atualizado do débito (sem juros) em 21/1/2026: R$ 710.304,05.
Conduta: habilitar e conceder irregularmente o benefício previdenciário de pensão por morte NB: 21/148.455.949-2, de titularidade de Herbenilton José Rodrigues Araújo, sem suporte em documentos idôneos e com inserção de dados fictícios em sistema da Previdência Social.
Nexo de Causalidade: a concessão irregular do benefício previdenciário de pensão por morte NB: 21/148.455.949-2, de titularidade de Herbenilton José Rodrigues Araújo, sem suporte em documentos e com inserção de dados fictícios em sistema da Previdência Social, viabilizou o pagamento indevido de recursos públicos, ocasionando dano ao erário no valor histórico de R$ 341.349,18.
Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que a responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, observar os preceitos legais e regulamentares, abstendo-se de promover a inserção de informações sabidamente falsas e de conceder benefício em desacordo com o regramento jurídico.
(...)
15. Em cumprimento ao pronunciamento da Unidade Técnica (peça 53), foi efetuada a citação da responsável, que apresentou resposta, a seguir analisada.
EXAME TÉCNICO
Das alegações de defesa apresentadas
16. A responsável, representada por seu curador, apresentou defesa (peças 58-60) por meio de advogados regularmente constituídos (peça 57).
17. A defesa alega/requer, em síntese:
(i) preliminarmente, o sobrestamento do processo até o trânsito em julgado da Ação Penal 0032138-51.2016.4.01.3700 (mesma ação penal decorrente da operação 'Duas Caras'), sob o argumento de que a condenação ao ressarcimento antes do desfecho penal geraria 'instabilidade jurídica inaceitável' em caso de posterior absolvição;
(ii) incapacidade civil e exclusão de culpabilidade, sustentando que a responsável já enfrentava quadro de depressão severa e problemas psicológicos desde 2007, que comprometeriam sua capacidade de discernimento já à época dos fatos (2008/2009), e que atualmente se encontra interditada, o que afastaria o dolo ou culpa exigidos pelo art. 10 da Lei 8.443/1992, configuraria inexigibilidade de conduta diversa e 'erro escusável' nos termos do art. 28 da LINDB;
(iii) no mérito, que a instrução não demonstrou o liame causal direto entre a conduta da responsável e o dano, e que a cobrança feriria a dignidade da pessoa humana, por incidir sobre recursos destinados à subsistência e a tratamentos médicos da interditada. Pede o sobrestamento do feito, subsidiariamente a extinção da responsabilidade por incapacidade civil, e a produção de provas (laudos médicos e sentença de interdição). Junta como anexo o Termo de Curatela Definitivo (peça 59).
Da análise das alegações de defesa apresentadas por Maria Aparecida Coimbra Soares
*18. **Quanto ao sobrestamento**, a pretensão contraria o próprio entendimento já assentado na instrução deste processo (peça 52, §§ 17-20, citando o item 47, 'c', do Acórdão 1.714/2025-TCU-Plenário): a repercussão obrigatória de decisão penal no processo de controle externo limita-se à negação do fato/autoria ou ao reconhecimento de excludente de criminalidade — não à mera pendência do trâmite processual.*
19. A prescrição e o mérito da TCE são apurados de forma autônoma, independentemente do desfecho da ação penal, de modo que não há fundamento para suspender o feito à espera de sentença criminal.
*20. **Quanto à incapacidade civil**, o único documento efetivamente juntado (peça 59) é o Termo de Curatela Definitivo, lavrado em 28/9/2021, com base em Ação de Interdição e Curatela ajuizada em 2019 (Processo 0801581-50.2019.8.10.0049).*
21. Esse documento comprova apenas a curatela vigente a partir de 2021 — não retroage, por si só, a 2008/2009, período em que ocorreram a habilitação e a concessão fraudulenta do benefício (com pagamentos indevidos que se estenderam continuamente até 2016).
22. Não foi juntado, ao menos entre os documentos analisados, laudo médico contemporâneo aos fatos

que demonstre incapacidade de discernimento especificamente à época das condutas apuradas; a alegação de que o quadro depressivo 'desde 2007' já comprometia sua capacidade em 2008/2009 permanece, portanto, sem lastro probatório específico.

23. Ademais, a própria apuração disciplinar contraria a tese de incapacidade ou erro escusável: a Comissão do PAD concluiu que a conduta da responsável revelou 'atuação volitiva, mediante procedimento intencional' para ocultar a ausência de comprovação do direito ao benefício, e que a repetição de ocorrências semelhantes em treze benefícios distintos (doze pensões por morte e um amparo assistencial) 'permite a conclusão da ocorrência de dolo em sua conduta' (peça 11, p. 8).

*24. Um padrão fraudulento sistemático, repetido ao longo de vários anos (2008 a 2016) e em múltiplos processos concessórios distintos — todos com o mesmo **modus operandi** de burla a controles (ausência de pesquisa no CNIS, antecipação de DER sem justificativa, ausência de senha de atendimento) — é dificilmente conciliável com a tese de incapacidade contínua de discernimento; sugere, ao contrário, conduta deliberada e consistente.*

25. Por isso, também não se sustenta a invocação do art. 28 da LINDB: esse dispositivo protege o agente de responsabilização por erro no exercício de juízo técnico ou discricionário de boa-fé — não alcança condutas qualificadas como dolosas pela própria instância disciplinar.

*26. **Quanto ao mérito**, a alegação genérica de ausência de nexo causal não enfrenta os elementos técnicos detalhados na instrução (peça 52, §§ 37-41): divergência entre o nome de casada da instituidora na certidão de casamento e o nome constante de seu título de eleitor; NIT do beneficiário cadastrado com dados de certidão de nascimento incompatíveis com o alegado casamento; certidão de casamento datada de 1999 mas citando dispositivo do Código Civil de 2002 (anacronismo que evidencia falsificação); ausência de pesquisa no CNIS; antecipação da DER sem registro de justificativa; e ausência de senha de atendimento no SGA.*

27. Esses achados, específicos e documentalmente amparados, não foram impugnados um a um pela defesa, que se limitou a negar genericamente o nexo causal.

28. Por fim, o argumento sobre dignidade da pessoa humana e destinação dos recursos à subsistência da interditada é uma consideração porventura para a fase de execução do débito (por exemplo, quanto à eventual impenhorabilidade de verbas de subsistência), mas não afasta a existência do dano ao erário nem a responsabilidade pela sua causação, que são objeto do julgamento de mérito da TCE.

29. Conclui-se, do exposto, que os argumentos apresentados pela defesa não afastam a responsabilidade da ex-gestora nesta TCE, que permanece obrigada ao ressarcimento do dano apurado.

Da aplicação do Acórdão 888/2026-TCU-Plenário ao caso concreto

30. A hipótese destes autos não se amolda ao precedente firmado no Acórdão 888/2026-TCU-Plenário (Rel. Min. Jorge Oliveira), no qual o relator reconheceu a desnecessidade de o TCU impor ao responsável condenação ao ressarcimento do débito quando já existente título executivo judicial constituído por outra via, abrangendo os mesmos fatos e o mesmo débito, sob pena de ausência de interesse de agir (arts. 17 e 485, inciso VI, do CPC) e de afronta ao princípio da eficiência, em razão da redundância de títulos.

31. Na espécie, a própria defesa informa a inocorrência de trânsito em julgado da sentença que aceitou a denúncia contra a responsável pelos mesmos fatos apurados nesta TCE (Ação Penal 0032138-51.2016.4.01.3700), sendo inconclusiva neste sentido a pesquisa realizada no site Jus.Br em 10/8/2026.

32. Diante disso, será proposta a condenação da responsável ao pagamento do débito apurado nestes autos, uma vez que, sem confirmação do trânsito em julgado, não há título executivo definitivo apto a suprir a pretensão ressarcitória.

Dolo ou Erro Grosseiro no TCU (art. 28 da LINDB)

33. Cumpre avaliar, por fim, a caracterização do dolo ou erro grosseiro, no caso concreto, tendo em vista a diretriz constante do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro - LINDB) acerca da responsabilização de agentes públicos no âmbito da atividade controladora do Estado. Desde a entrada em vigor da Lei 13.655/2018 (que inseriu os arts. 20 ao 30 ao texto da LINDB), essa análise vem sendo incorporada cada vez mais aos acórdãos do TCU, com vistas a aprimorar a individualização das condutas e robustecer as decisões que aplicam sanções aos responsáveis.

34. Acerca da jurisprudência que vem se firmado sobre o tema, as decisões até o momento proferidas parecem se inclinar majoritariamente para a equiparação conceitual do 'erro grosseiro' à 'culpa grave'. Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, tem-se considerado como erro grosseiro o que resulta de grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública (Acórdão 2391/2018-TCU-Plenário, Relator: Benjamin Zymler, Acórdão 2.924/2018-Plenário, Relator: José Mucio Monteiro, Acórdão 11.762/2018-2ª Câmara, Relator: Marcos Bemquerer, e Acórdãos 957/2019, 1.264/2019 e 1.689/2019, todos do

Plenário, Relator Augusto Nardes).

35. Quanto ao alcance da expressão 'erro grosseiro', o Ministro Antônio Anastasia defende que o correto seria considerar 'o erro grosseiro como culpa grave, mas mantendo o referencial do homem médio' (Acórdão 2.012/2022 – Segunda Câmara). Desse modo, incorre em erro grosseiro o gestor que falha gravemente nas circunstâncias em que não falharia aquele que emprega um nível de diligência normal no desempenho de suas funções, considerando os obstáculos e dificuldades reais que se apresentavam à época da prática do ato impugnado (art. 22 da LINDB).

36. No caso concreto, a conduta atribuída ao responsável não pode ser qualificada como simples equívoco escusável decorrente da complexidade da atividade administrativa. A concessão fraudulenta de benefícios previdenciários evidencia grave inobservância dos deveres de diligência, cautela e verificação que constituem pressupostos elementares da atuação funcional.

37. Trata-se de situação que poderia ser percebida e evitada mediante atenção ordinária do agente público, enquadrando-se, portanto, no conceito de erro grosseiro consagrado pelo Tribunal de Contas da União, segundo o qual responde o responsável cuja atuação revele nível de diligência inferior ao ordinariamente exigido para o exercício da função (Acórdão 591/2025-TCU-Plenário, Min. Aroldo Cedraz).

CONCLUSÃO

38. Em face da análise promovida na seção 'Exame Técnico', verifica-se que Maria Aparecida Coimbra Soares não logrou afastar as irregularidades que lhe foram atribuídas, devendo ter rejeitadas as suas alegações de defesa.

39. Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé da responsável, sugere-se que as suas contas sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do 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.

40. Verifica-se também que não houve a prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva no caso vertente, conforme análise já realizada.

41. Registre-se, por fim, a inexistência de título executivo judicial que já contemple o ressarcimento pretendido neste processo de contas, a despeito da sentença que recebeu a denúncia pelos mesmos fatos apurados nesta TCE (peça 51), justificando a condenação da responsável ao pagamento do débito apurado neste processo de contas.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

42. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) rejeitar as alegações de defesa apresentadas por Maria Aparecida Coimbra Soares (CPF: 252.047.003-82);

b) julgar irregulares as contas de Maria Aparecida Coimbra Soares (CPF: 252.047.003-82), nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'b', 'c' e 'd', da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e arts. 202, §§ 1º e 6º, e 209, incisos II, III e IV, do Regimento Interno do Tribunal, condenando-a ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU:

Data de ocorrência	***Valor histórico (R$)***
10/2/2009	*0,45*
10/2/2009	*2.923,49*
5/3/2009	*0,38*
5/3/2009	*3.064,23*
6/4/2009	*3.064,23*
6/4/2009	*0,38*
7/5/2009	*0,38*
7/5/2009	*3.064,23*
4/6/2009	*0,38*

4/6/2009	*3.064,23*
6/7/2009	*3.064,23*
6/7/2009	*0,38*
6/8/2009	*3.064,23*
4/9/2009	*1.532,11*
4/9/2009	*3.064,23*
6/10/2009	*3.064,23*
6/11/2009	*3.064,23*
4/12/2009	*1.532,12*
4/12/2009	*3.064,23*
7/1/2010	*3.064,23*
4/2/2010	*21,78*
4/2/2010	*3.252,37*
4/3/2010	*3.252,37*
7/4/2010	*3.252,37*
6/5/2010	*3.252,37*
7/6/2010	*3.252,37*
6/7/2010	*3.252,37*
5/8/2010	*3.300,17*
5/8/2010	*286,8*
6/9/2010	*1.650,08*
6/9/2010	*3.300,17*
6/10/2010	*3.300,17*
5/11/2010	*3.300,17*
6/12/2010	*3.300,17*
6/12/2010	*1.650,09*
6/1/2011	*3.300,17*
4/2/2011	*3.511,71*
4/3/2011	*3.511,71*
6/4/2011	*3.511,71*
5/5/2011	*3.511,71*
6/6/2011	*3.511,71*
6/7/2011	*3.511,71*
4/8/2011	*3.511,71*
6/9/2011	*3.513,69*
6/9/2011	*13,86*
6/9/2011	*1.756,84*
6/10/2011	*3.513,69*
7/11/2011	*3.513,69*
6/12/2011	*1.756,85*
6/12/2011	*3.513,69*
5/1/2012	*3.513,69*

6/2/2012	*3.727,32*
6/3/2012	*3.727,32*
5/4/2012	*3.727,32*
7/5/2012	*3.727,32*
6/6/2012	*3.727,32*
5/7/2012	*3.727,32*
6/8/2012	*3.727,32*
6/9/2012	*3.727,32*
6/9/2012	*1.863,66*
4/10/2012	*3.727,32*
7/11/2012	*3.727,32*
6/12/2012	*3.727,32*
6/12/2012	*1.863,66*
7/1/2013	*3.727,32*
6/2/2013	*3.958,41*
6/3/2013	*3.958,41*
4/4/2013	*3.986,69*
7/5/2013	*3.986,69*
6/6/2013	*3.986,69*
4/7/2013	*3.986,69*
6/8/2013	*3.986,69*
5/9/2013	*3.986,69*
5/9/2013	*1.993,34*
4/10/2013	*3.986,69*
6/11/2013	*3.986,69*
5/12/2013	*1.993,35*
5/12/2013	*3.986,69*
7/1/2014	*3.986,69*
6/2/2014	*4.208,34*
11/3/2014	*4.208,34*
4/4/2014	*4.208,34*
7/5/2014	*4.208,34*
5/6/2014	*4.208,34*
4/7/2014	*4.208,34*
6/8/2014	*4.208,34*
4/9/2014	*2.104,17*
4/9/2014	*4.208,34*
6/10/2014	*4.208,34*
6/11/2014	*4.208,34*
4/12/2014	*2.104,17*
4/12/2014	*4.208,34*
7/1/2015	*4.208,34*

5/2/2015	*4.470,51*
5/3/2015	*4.470,51*
7/4/2015	*4.470,51*
7/5/2015	*4.470,51*
5/6/2015	*4.470,51*
6/7/2015	*4.470,51*
6/8/2015	*4.470,51*
4/9/2015	*4.470,51*
6/10/2015	*2.235,25*
6/10/2015	*4.470,51*
6/11/2015	*4.470,51*
4/12/2015	*4.470,51*
4/12/2015	*2.235,26*
7/1/2016	*4.470,51*

c) aplicar à responsável Maria Aparecida Coimbra Soares (CPF: 252.047.003-82) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a do efetivo recolhimento, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

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

f) considerar graves as infrações cometidas por Maria Aparecida Coimbra Soares (CPF: 252.047.003-82) e inabilitá-la 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;

g) informar à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, ao Instituto Nacional do Seguro Nacional e à responsável que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

h) informar à Procuradoria da República no Estado do Maranhão que, nos termos do parágrafo único do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal."

2. O Ministério Público junto ao Tribunal (MPTCU) manifestou-se de acordo com a proposta da unidade especializada, conforme o parecer reproduzido parcialmente a seguir (peça 68):

"(...)

Desde já manifesto minha concordância integral com essa proposta.

No entanto, entendo relevante trazer alguns comentários sobre o exame prescricional realizado pela AudTCE nestes autos.

A AudTCE concluiu pela ausência de prescrição ao processo em tela. Isto porque se verificou que a Justiça Federal da 1ª Região recebeu denúncia oferecida pelo MPF tratando dos mesmos fatos apurados nesta TCE (0032138-51.2016.4.01.3700, peça 51), imputando à responsável Maria Aparecida Coimbra Soares a

prática do crime tipificado no art. 171 do Código Penal, com pena cominada de até 5 anos, indicando que o prazo prescricional, principal e intercorrente, a ser considerado neste caso concreto seria de 12 anos, em linha com o art. 109, inciso III, do citado regramento.

Chamo a atenção para o seguinte excerto da primeira instrução da AudTCE (peça 52, p. 4), depois confirmada na análise de mérito (peças 65-67):

25. Destaca-se que se adotou a primeira interrupção do prazo prescricional como sendo o despacho de instauração da TCE, não sendo considerado no caso concreto a possibilidade de o Processo Administrativo Disciplinar (PAD) interromper o fluxo da prescrição no âmbito desta Corte de Contas.

26. Isto porque, conforme também destacado no voto do Acórdão 1.714/2025-Plenário, essa questão está sendo debatida com a devida profundidade no âmbito dos

TCs 036.105/2020-1 e 021.971/2023-4, ainda pendentes de julgamento.

Destaco que os autos citados não estão mais pendentes de julgamento.

No TC 021.971/2023-4, foi emitido em 11/2/2026 o Acórdão 289/2026-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira, o qual reforçou o entendimento sedimentado no Acórdão 2.915/2025-TCU-Plenário, relator Ministro Bruno Dantas, de que os atos realizados no âmbito de PADs e/ou demais sindicâncias de órgãos repassadores com identidade fática com a TCE estão na mesma linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração e ***interrompem os prazos prescricionais para efeitos da devida aplicação do art. 6º, in totum, da Resolução-TCU 344/2022****.*

Reputo desnecessário aprofundar, novamente, os argumentos utilizados nesses dois julgados, mas para efeitos de contextualização, relembro que foi aberta divergência sobre este entendimento à época pelo Procurador Marinus Marsico e pelo Ministro Antonio Anastasia, mas que não foram seguidos pelos relatores e pelo Plenário.

Dessa forma, aponto que o critério adotado pela AudTCE nestes autos vai de encontro ao art. 6º da Resolução-TCU 344/2022 e à jurisprudência mais atualizada deste Tribunal sobre sua aplicação e interpretação.

Embora não tenha tido efeitos práticos no exame prescricional realizado, nem em minha anuência à proposta de encaminhamento ora sob exame, faço este rápido comentário para alertar à unidade especializada de que a utilização deste critério em outros processos, especialmente quando não submetidos ao regime prescricional da lei penal, terminará conduzindo a exames prescricionais irregulares, enviesados em benefício dos responsáveis e em detrimento do erário e em desacordo com o entendimento atual desta Corte.

Apesar deste aparte, reforço minha anuência à proposta de encaminhamento da AudTCE que julga irregulares as contas da responsável Maria Aparecida Coimbra Soares, condenando-a em débito e que lhe seja aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992."

É o relatório.

VOTO

Está em julgamento a tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) contra Maria Aparecida Coimbra Soares, ex-servidora daquela autarquia, em razão de irregularidades na concessão do benefício previdenciário de pensão por morte **NB 21/148.455.949-2**, de titularidade de **Herbenilton José Rodrigues Araújo**.

2. A irregularidade consistiu em habilitar e conceder o benefício de pensão sem comprovação da dependência com o instituidor e mediante inserção de dados fictícios em sistema da Previdência Social.

3. Os fatos foram apurados por meio do Relatório de Monitoramento Operacional de Benefício (MOB) e do Processo Administrativo Disciplinar (PAD) 35204.001568/2016-10, o qual tratou da conduta da ex-servidora relacionada à habilitação e concessão irregular de doze benefícios de pensão por morte e um de amparo assistencial ao idoso, oriundos da operação "Duas Caras", entre eles o benefício ora examinado. O total do débito que seria atribuível à responsável importa em **R$ 2.548.810,45** (peça 41, p. 8).

4. Após a conclusão do PAD, a responsável teve aplicada a penalidade de cassação de aposentadoria, por infração ao disposto nos arts. 117, inciso IX, e 132, incisos IV e XIII, da Lei 8.112/1990 (peça 12).

5. Na fase interna, o tomador de contas concluiu que o prejuízo neste caso importaria no valor original de **R$ 341.349,18**, imputando-se a responsabilidade à ex-servidora Maria Aparecida Coimbra Soares.

6. Quanto ao beneficiário, não foram apontadas evidências concretas que comprovassem a sua participação ou conluio com a ex-servidora responsável pela concessão irregular.

7. No âmbito deste Tribunal, foi realizada a citação da ex-servidora mediante o ofício à peça 55, pontuando-se a infração às disposições do art. 16, inciso I, da Lei 8.213/1991 e dos arts. 16, inciso I, 22 e 110 do Decreto 3.048/1999. A responsável, representada por seu curador e por advogados regularmente constituídos, apresentou defesa (peças 56-60).

8. Em síntese, preliminarmente, requereu o sobrestamento do processo até o trânsito em julgado da Ação Penal 0032138-51.2016.4.01.3700, decorrente da operação "Duas Caras". Também alegou que enfrentou quadro de depressão severa e problemas psicológicos desde 2007, comprometedores de seu discernimento à época dos fatos (2008/2009), e que, atualmente, se encontra interditada, o que afastaria o dolo ou a culpa, solicitando a exclusão de sua responsabilidade.

9. No mérito, defendeu que não haveria relação causal direta entre a sua conduta e o dano e que a cobrança feriria a dignidade da pessoa humana, por incidir sobre recursos destinados à sua subsistência e a tratamentos médicos.

10. A Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) propôs rejeitar as alegações de defesa, julgar irregulares as contas da responsável, condená-la em débito, aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 e inabilitá-la para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal.

11. O Ministério Público junto ao Tribunal (MPTCU) manifestou concordância com essa proposta de encaminhamento, sem prejuízo de fazer registros sobre o entendimento adotado pelo TCU nos Acórdãos 2.915/2025 e 289/2026-Plenário (relatores: Ministro Bruno Dantas e Ministro-Substituto Weder de Oliveira, respectivamente), de que os atos realizados no âmbito de PADs e/ou demais sindicâncias de órgãos repassadores com identidade fática com a TCE estão na mesma linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração e interrompem os prazos prescricionais.

II

12. Acompanho, no essencial, os pareceres precedentes, incorporando os fundamentos da instrução às minhas razões de decidir, no que não contrariarem o exposto neste voto.

13. De início, registro que a análise dos pressupostos de procedibilidade previstos na Instrução Normativa-TCU 98/2024 não identificou impedimentos ao prosseguimento do feito quanto à viabilidade do exercício do contraditório e da ampla defesa, ao valor de constituição da TCE e à prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória.

14. Quanto ao último ponto, ressalto que incide no caso a tese contida no Acórdão 1.714/2025-Plenário (de minha relatoria), segundo a qual, tratando-se de infrações capituladas como crime pela legislação penal, a prescrição regula-se pelo máximo da pena privativa de liberdade prevista, nos termos do art. 109 do Código Penal.

15. Nestes autos, verificou-se que houve o recebimento da denúncia que atribuiu à responsável a prática do crime do art. 171, § 3º, do Código Penal, com pena máxima de 6 anos e 8 meses (5 anos, aumentados de 1/3), do que resulta o prazo prescricional de 12 anos (art. 109, inciso III, desse código).

16. Em relação ao marco inicial da contagem do prazo, cabe considerar, à luz do precedente abaixo, a data da ciência dos fatos pela Administração, em 16/12/2015 (correspondente à edição do MOB que apurou os indícios de irregularidade na concessão do presente benefício – peça 13), e não a data do último pagamento (7/1/2016), esta apontada na instrução à peça 52:

"*Em caso de concessão fraudulenta de benefício previdenciário de natureza continuada, o termo inicial para a contagem do prazo prescricional é a data da ciência dos fatos (art. 4º, inciso IV, da Resolução TCU 344/2022), e não a data do último pagamento realizado (inciso V do mesmo dispositivo).*" (Acórdão 1.792/2026-Plenário,

de minha relatoria).

17. Com base nesses apontamentos, não ocorreu a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, tendo em vista a ausência de transcurso do prazo de 12 anos desde 16/12/2015 até a presente data, sendo irrelevante para essa conclusão as observações quanto à interrupção de prazos por atos praticados no PAD.

18. O pedido de sobrestamento até o trânsito em julgado da ação penal não merece prosperar. Conforme a instrução, a repercussão obrigatória da decisão penal no processo de controle externo limita-se à negação do fato ou da autoria e ao reconhecimento de excludente de criminalidade, e não à mera pendência do trâmite processual.

19. A apuração da prescrição e do mérito da tomada de contas especial dá-se de forma autônoma, independentemente do desfecho da ação penal, de modo que inexiste fundamento para suspender o feito à espera de sentença criminal.

20. Também anoto que a hipótese destes autos não se ajusta ao precedente contido no Acórdão 888/2026-Plenário (de minha relatoria), no qual se reconheceu a desnecessidade de condenação ao ressarcimento pelo TCU quando já existente título executivo judicial abrangendo os mesmos fatos e o mesmo débito.

21. No caso concreto, embora recebida a denúncia criminal sobre os mesmos fatos, não há notícia de conclusão do respectivo processo nem de eventuais ações cíveis, inexistindo título executivo líquido, certo e exigível sobre a mesma dívida.

22. As ações de improbidade administrativa localizadas (Processos 1017985-78.2025.4.01.3700 e 1021407-95.2024.4.01.3700 – peça 17, p. 5-6) ainda não foram julgadas, sendo que esta última não se refere ao benefício em exame, mas sim ao de número 21/144.113.464-3, segundo consulta realizada no endereço eletrônico da Justiça Federal do Maranhão.

23. Relativamente à alegação de incapacidade civil, o termo de curatela definitivo, lavrado em 28/9/2021, com base em Ação de Interdição e Curatela ajuizada em 2019 (Processo 0801581-50.2019.8.10.0049), juntado aos autos (peça 59), é, efetivamente, posterior em mais de uma década às ações impugnadas (2008/2009), não sendo capaz de comprovar a alegada ausência de discernimento à época das condutas irregulares.

24. Sobre o ponto, vale transcrever trechos de decisão localizada no *site* da Justiça Federal do Maranhão, proferida no Processo 1075056-72.2024.4.01.3700, referente a incidente de sanidade mental instaurado no âmbito da referida ação penal.

> "(...) *A requerida é, segundo o laudo pericial produzido nos autos, portadora de transtorno depressivo recorrente e transtornos mistos de personalidade. Contudo, 'sem evidência de comprometimento da sua capacidade de entendimento e de autodeterminação à época do crime de que é acusada e sem prejuízo cognitivo que limite sua capacidade de participar dos atos processuais' (id 2197997958, p.12).*
>
> *Assim, embora não se olvide as implicações do quadro de saúde mental em análise, não se encaixa o caso na hipótese do art. 152 do Código de Processo Penal, ou seja, a condição mental de Maria Aparecida Coimbra Soares não enseja a continuidade da suspensão da ação penal a que responde, eis que sua capacidade de autodeterminação e entendimento dos fatos ali tratados permanecem preservados.*
>
> (...)
>
> *Diante do exposto,* ***julgo improcedente o incidente de insanidade mental*** *e, por consequência, determino o prosseguimento do curso da ação penal nº* ***32138-51.2016.4.01.3700.***" (destaques do original).

25. Essa sentença corrobora conclusões alcançadas no incidente de sanidade mental instalado pela comissão responsável pela condução do PAD, no sentido de que a "*indiciada possuía capacidade plena ao tempo da ocorrência das situações apuradas*" (peça 11, p. 3).

26. Na verdade, as condutas da responsável revelaram grau de diligência inferior ao ordinariamente exigido para o exercício da função, na linha do Acórdão 591/2025-Plenário (relator: Ministro Aroldo Cedraz).

27. Como mostrado na instrução, as falhas cometidas foram várias:

"*divergência entre o nome de casada da instituidora na certidão de casamento e o nome constante de seu título de eleitor; NIT do beneficiário cadastrado com dados de certidão de nascimento incompatíveis com o alegado*

casamento; certidão de casamento datada de 1999 mas citando dispositivo do Código Civil de 2002 (anacronismo que evidencia falsificação); ausência de pesquisa no CNIS; antecipação da DER sem registro de justificativa; e ausência de senha de atendimento no SGA."

28. Ainda que tenha havido divergência, no processamento do PAD, quanto à existência, ou não, de dolo nas ações da responsável, deve prevalecer o entendimento final, que levou à cassação da sua aposentadoria. Decerto, não se pode deixar de levar em conta, na avaliação da culpabilidade, que a reiteração de fraudes em múltiplos benefícios implica reconhecer ações deliberadas ou, no mínimo, erro grosseiro.
29. Assim, as alegações de defesa não são suficientes para afastar as irregularidades atribuídas à responsável ou demonstrar boa-fé apta a ensejar tratamento processual diverso do proposto nos pareceres.
30. Desse modo, impõe-se condenar a responsável ao pagamento do débito apurado.
31. Por se tratar de infração grave, justifica-se a aplicação da pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992.

III

32. Em face desse quadro, acolho a proposta de encaminhamento formulada pela unidade especializada e endossada pelo Ministério Público de, em essência:

a) julgar irregulares as contas de Maria Aparecida Coimbra Soares, condenando-a ao pagamento do débito, atualizado monetariamente e acrescido dos juros de mora, e aplicando-lhe a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992; e

b) inabilitar a ex-servidora para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal.

33. As parcelas do débito serão agrupadas por datas e ordenadas no acórdão, para efeito de simplificação.
34. Em relação ao valor da multa, este Tribunal leva em conta, entre outros fatores, a natureza e a gravidade das irregularidades, a magnitude do dano causado, o grau de culpabilidade, as circunstâncias agravantes e atenuantes e os antecedentes do responsável, em linha com o art. 22, § 2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb).
35. Neste caso, diante, em especial, da gravidade das irregularidades e de sua aparente recorrência, proponho fixar a pena no montante de cerca de 100% do valor atualizado do débito, consoante outros precedentes de minha relatoria em situações similares (Acórdãos 2.191, 2.192 e 2.193/2026-Plenário, por exemplo).

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 30 de setembro de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2639/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.056/2025-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial
3. Responsável: Maria Aparecida Coimbra Soares (252.047.003-82)
4. Unidade: Superintendência Estadual do Instituto Nacional do Seguro Social em São Luís/MA
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
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: Jersiane Pereira Utta (OAB/MA 8.831) e Afonso Celso Soares Moraes (OAB/MA 14.017), representando a responsável

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida a tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor de Maria Aparecida Coimbra Soares, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário NB 21/148.455.949-2, de titularidade de Herbenilton José Rodrigues Araújo,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alíneas "b" e "d" e § 3º; 19; 23, inciso III; 26; 28, inciso II; 57; e 60 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 209, § 7º; 214, inciso III; 215 a 217; 219; 267; e 270 do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. julgar irregulares as contas de Maria Aparecida Coimbra Soares, condenando-a ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data de ocorrência	**Valor histórico (R$)**
10/02/2009	2.923,94
05/03/2009	3.064,61
06/04/2009	3.064,61
07/05/2009	3.064,61
04/06/2009	3.064,61
06/07/2009	3.064,61
06/08/2009	3.064,23
04/09/2009	4.596,34
06/10/2009	3.064,23
06/11/2009	3.064,23
04/12/2009	4.596,35
07/01/2010	3.064,23
04/02/2010	3.274,15
04/03/2010	3.252,37
07/04/2010	3.252,37
06/05/2010	3.252,37
07/06/2010	3.252,37
06/07/2010	3.252,37
05/08/2010	3.586,97
06/09/2010	4.950,25
06/10/2010	3.300,17
05/11/2010	3.300,17
06/12/2010	4.950,26
06/01/2011	3.300,17
04/02/2011	3.511,71
04/03/2011	3.511,71
06/04/2011	3.511,71

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
05/05/2011	3.511,71
06/06/2011	3.511,71
06/07/2011	3.511,71
04/08/2011	3.511,71
06/09/2011	5.284,39
06/10/2011	3.513,69
07/11/2011	3.513,69
06/12/2011	5.270,54
05/01/2012	3.513,69
06/02/2012	3.727,32
06/03/2012	3.727,32
05/04/2012	3.727,32
07/05/2012	3.727,32
06/06/2012	3.727,32
05/07/2012	3.727,32
06/08/2012	3.727,32
06/09/2012	5.590,98
04/10/2012	3.727,32
07/11/2012	3.727,32
06/12/2012	5.590,98
07/01/2013	3.727,32
06/02/2013	3.958,41
06/03/2013	3.958,41
04/04/2013	3.986,69
07/05/2013	3.986,69
06/06/2013	3.986,69
04/07/2013	3.986,69
06/08/2013	3.986,69
05/09/2013	5.980,03
04/10/2013	3.986,69
06/11/2013	3.986,69
05/12/2013	5.980,04
07/01/2014	3.986,69
06/02/2014	4.208,34
11/03/2014	4.208,34
04/04/2014	4.208,34
07/05/2014	4.208,34
05/06/2014	4.208,34
04/07/2014	4.208,34
06/08/2014	4.208,34
04/09/2014	6.312,51

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
06/10/2014	4.208,34
06/11/2014	4.208,34
04/12/2014	6.312,51
07/01/2015	4.208,34
05/02/2015	4.470,51
05/03/2015	4.470,51
07/04/2015	4.470,51
07/05/2015	4.470,51
05/06/2015	4.470,51
06/07/2015	4.470,51
06/08/2015	4.470,51
04/09/2015	4.470,51
06/10/2015	6.705,76
06/11/2015	4.470,51
04/12/2015	6.705,77
07/01/2016	4.470,51

9.2. aplicar à responsável Maria Aparecida Coimbra Soares multa proporcional ao dano ao erário no montante de R$ 730.000,00 (setecentos e trinta 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, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

9.4. 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;

9.5. 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;

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

9.7. considerar grave a infração cometida por Maria Aparecida Coimbra Soares, inabilitando-a para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo período de 5 (cinco) anos; e

9.8. comunicar a presente deliberação à responsável, à unidade jurisdicionada e à Procuradoria da República no Estado do Maranhão.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2639-38/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente) (Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO
Presidente

JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário
TC 007.765/2025-8
Natureza: Tomada de Contas Especial
Unidade: Instituto Nacional do Seguro Social
Responsável: Genésio Almeida Vinente (078.099.802-20)

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. CONCESSÃO IRREGULAR DE BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com ajustes de forma, a instrução produzida no âmbito da 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 70-73):

"***INTRODUÇÃO***

1. *Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social em desfavor de Genésio Almeida Vinente, em razão de desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos na concessão do benefício previdenciário NB 541.579.092-2, de titularidade de Antônio Castro Conceição.*

HISTÓRICO

2. *Em 15/7/2024, o dirigente do INSS autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 2097/2024.*
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 assistencial sem os requisitos legais estabelecidos na Lei 8.742/1993.
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 47), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R$ 55.785,00, imputando-se a responsabilidade a Genésio Almeida Vinente, na condição de gestor dos recursos.*
6. *Em 10/4/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 51), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela Irregularidade das presentes contas (peças 52 e 53).*
7. *Em 28/4/2025, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela Irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 54).*
8. *No âmbito do Tribunal, diante da identificação de ação penal com perfeita identidade fática com os fatos investigados na presente tomada de contas especial, então em curso na 4ª Vara da Justiça Federal de Manaus/AM (0017178-43.2013.4.01.3200 – peça 18), foi proposto o sobrestamento do feito, em face do Acórdão 2.239/2018-1ª Câmara, segundo o qual 'a existência de investigações criminais em andamento, com potencial de produzir elementos capazes de interferir no desfecho do mérito de processo em curso no TCU,*

pode justificar o sobrestamento do julgamento dos autos' (peça 58).

9. *A proposta não foi acompanhada pelo Ministério Público Junto ao TCU (peça 61), diante da superveniente prolação do Acórdão 1.714/2025-TCU-Plenário, mediante o qual o Tribunal fixou a tese de que a contagem do prazo prescricional nas tomadas de contas deve observar a pena máxima em abstrato cominada ao tipo penal aplicável, independentemente do desfecho da ação penal correlata.*
10. *Na sequência, o Relator acolheu a proposta do MPTCU e determinou o encaminhamento dos autos para citação do responsável (peça 62).*
11. *Cumpre ainda anotar que a análise dos pressupostos de procedibilidade previstos na IN/TCU 98/2024 não identificou impedimentos para o prosseguimento do feito sob os aspectos 'viabilidade do exercício do contraditório e ampla defesa', 'valor de constituição da TCE' e 'prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória' (peça 58).*
12. *Em relação a este último aspecto, a instrução anterior (peça 64) destacou que o responsável foi denunciado (e condenado) no âmbito da referida ação penal por estelionato majorado e por corrupção passiva (arts. 171, § 3º, e 317 do Código Penal - peça 18, p. 55), este último com pena máxima em abstrato de 12 (doze) anos e prazo prescricional de 16 (dezesseis) anos, a teor do art. 109, inciso II, do referido diploma legal.*
13. *Isto posto, conclui-se que permanece inalterada a condição de não prescrição indicada na instrução anterior (peça 64), visto não ter transcorrido sequer prazo superior a 16 anos entre o primeiro evento interruptivo neste processo, dia 15/7/2024 (despacho de instauração da TCE), e a data de elaboração da presente peça processual.*
14. *Em seguida, realizou-se uma análise técnica dos elementos fáticos e jurídicos deste caso, com o objetivo de estabelecer parâmetros processuais para a apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, nos seguintes termos:*

*(...) **EXAME TÉCNICO***

36. A instauração desta TCE fundamenta-se no Relatório do MOB – Monitoramento Operacional de Benefício, peça 16, que detalha a apuração de irregularidades relacionadas ao processo de concessão de benefício NB: 88/541.579.092-2, de titularidade de Antônio Castro Conceição.

37. Além disso, baseia-se na Ultimação de Instrução, Relatório Final e demais peças processuais, provenientes do Processo Administrativo Disciplinar nº 35011.000235/2016-22 e sentença penal proferida em processo criminal nº 0017178-43.2013.4.01.3200, advinda da 4ª Vara da Justiça Federal de Manaus - AM, peças 5 a 11 e 18.

38. Ressalta-se que o Processo Administrativo Disciplinar 35011.000235/2016-22 trata da apuração da conduta do ex-servidor Genésio Almeida Vinente, no que se refere às irregularidades relacionadas a um total de 169 benefícios, oriundo da 'Operação Compensa', dentre estes o benefício NB: 88/541.579.092-2, de titularidade de Antônio Castro Conceição, cuja responsabilidade recai sobre o mencionado ex-servidor.

39. Para a apuração da irregularidade, o Setor de Monitoramento de Benefícios analisou a concessão do benefício assistencial e providenciou consulta à Secretaria Adjunta de Inteligência do Estado do Amazonas - Seai/AM, a respeito de suposta Carteira de Identidade de Registro Geral nº 1319941 - SSP - AM, que serviu de base para a concessão do benefício, informando que o cadastro civil e prontuário civil não foram localizados no Instituto (peça 16).

40. Foi providenciado também consulta ao Cartório 8º Registro Civil de Pessoas Naturais de Manaus - AM, sobre a Certidão de Nascimento registrada sob o termo nº 07.715, folhas nº 284, livro A-33, cuja autenticidade do documento não foi confirmada pelo Cartório, conforme se extrai do Relatório MOB e Documentos Probatórios - Irregularidade do Dano (peças 16 e 17). Deste modo, concluiu- se que o benefício foi concedido sem a comprovação de idade mínima exigida, contrariando o art. 20, da Lei 8.742/93.

41. A Comissão Disciplinar, após apreciação das peças defensivas pertinente ao servidor indiciado, ex-servidor Genésio Almeida Vinente, emitiu Relatório Final em 1/12/2023 (peças 8 a 11), com a sugestão de arquivamento do processo, a qual constatou-se grave lesão ao erário, todavia, não restou demonstrado pelas provas constantes dos autos, a responsabilidade do ex-servidor.

42. A Comissão sustentou que o dolo ou culpa são elementos necessários para a caracterização da infração disciplinar no Direito Administrativo, sendo os mesmos componentes do fato típico, que em conjunto com os fatos ilícitos, definem a infração.

43. O Processo Administrativo Disciplinar em epígrafe, inicialmente foi enviado à apreciação da Corregedoria-Geral que, após analisar as peças de defesa, os aspectos formais e a conduta do agente público indiciado, manifestou-se de forma contrária à Comissão Processante, mediante o Parecer nº 4/2023/SEACOR-CORREC/CORREC-CORREG/CORREG-INSS, de 29/1/2024 (peça 12).

44. Conforme a análise realizada pela Corregedoria-Geral, os elementos constantes dos autos indicam que o ex-servidor Genésio Almeida Vinente recebia valores indevidos para conceder benefícios assistenciais, opinando pela aplicação da penalidade de demissão ao referido servidor, com fundamento nos incisos IX e XII do art. 117, c/c os incisos I, IV e X do art. 132, todos da Lei nº 8.112/1990. Alternativamente, a Corregedoria sugeriu, a critério da autoridade competente, a reabertura do referido processo administrativo disciplinar.

45. Em seguida, o processo foi submetido à apreciação da Procuradoria Geral Federal que, após examinar a peça de defesa e os aspectos formais do processo, manifestou-se por meio do Parecer nº 00039/2024/ENC.PESSOAL/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, de 28/2/2024, e aprovado pelo Despacho nº 00060/2024/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, de 4/3/2024, pela demissão do ex-servidor Genésio Almeida Vinente (peças 13 e 14).

46. O Parecer nº 00039/2024/ENC.PESSOAL/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, relacionado ao PAD 35011.000235/2016-22, foi validado pelo Presidente do Instituto Nacional do Seguro Social, com a emissão da Portaria PRES/INSS nº 55, emitida em 13 de março de 2024 e publicada no Diário Oficial da União - DOU, Seção 02, nº 51, de 14 de março de 2024 (peças 13 e 14), demitindo o ex-servidor Genésio Almeida Vinente.

47. Em complemento à apuração realizada no âmbito do PAD em questão, anota-se que em consultas públicas ao Sistema da Justiça Federal - TRF-1, o tomador encontrou a sentença penal referente ao processo judicial nº 0017178-43.2013.4.01.3200, oriundo da deflagração da Polícia Federal, 'Operação Compensa', proferida pela 4ª Vara da Justiça Federal de Manaus – AM, o qual tem por objeto crimes similares envolvendo outros beneficiários do INSS.

48. Conforme exposto na sentença (peça 18), segundo o Ministério Público Federal - MPF, o ex-servidor Genésio Almeida Vinente e demais terceiros, compuseram uma associação criminosa que, através da falsificação de documentos e pagamento de vantagens indevidas a servidores do INSS, obteve de forma fraudulenta diversos benefícios. Desta forma, o agente foi condenado pela prática de delitos previstos nos artigos 171, § 3º; 288 e 317, todos do Código Penal Brasileiro.

49. Com base nas evidências do PAD e das constatações do processo criminal, o INSS decidiu pela imputação do débito histórico de R$ 55.785,00 ao responsável Genésio Almeida Vinente pela concessão irregular de benefício NB: 88/541.579.092-2, titular Antônio Castro Conceição.

50. Em relação à responsabilização do beneficiário Antônio Castro Conceição, conforme apuração do INSS, anotou-se pela impossibilidade de avaliar a existência de ato ilegal praticado pelo beneficiado e o nexo causal com as irregularidades perpetradas pelo citado agente público Genésio Almeida Vinente, até porque possivelmente trata-se de beneficiário e documentação fictícios.

(...)

15. *Diante do exame realizado, foi proposta a adoção das seguintes medidas processuais:*

(...) ***PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO***

59. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

d) *realizar a* ***citação****, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, o responsável abaixo indicado, em decorrência das condutas praticadas, apresente alegações de defesa e/ou recolha, aos cofres especificados, a quantia abaixo indicada, atualizada monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, que geraram a irregularidade demonstrada a seguir:*

Débito relacionado somente ao responsável Genesio Almeida Vinente (CPF: 078.099.802-20).

Irregularidade: concessão irregular de benefício assistencial sem os requisitos legais estabelecidos na Lei 8.742/1993.

Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 18 e 21.

Normas infringidas: art. 20, Lei 8742/1993; arts. 117 inc. IX e XII e art. 132, IV (c/c o art. 10, VII, da Lei nº 8.429/92), ambos da Lei nº 8.112/90.

Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

Valor atualizado do débito (sem juros) em 1/10/2025: R$ 105.295,09.

Conduta: conceder indevidamente o benefício assistencial NB: 541.579.092-2, titular Antônio Castro Conceição, com base em documentos falsificados, como carteira de identidade (RG) e certidão de nascimento, sem a comprovação de idade mínima exigida no art. 20 da Lei 8.742/93.

Nexo de Causalidade: a concessão irregular do benefício assistencial NB: 541.579.092-2, titular Antônio Castro Conceição, com base em documentos falsificados, viabilizou o pagamento indevido de recursos

públicos, ocasionando dano ao erário no valor histórico de R$ 55.785,00.
Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, observar os preceitos legais e regulamentares, abstendo-se de promover a inserção de informações sabidamente falsas e de conceder benefício em desacordo com o art. 20 da Lei 8.742/93.
(...)

16. *Em cumprimento ao pronunciamento da Unidade Técnica (peça 65), foi efetuada a citação do responsável, que, todavia, optou por não apresentar manifestação no prazo fixado, conforme detalhado a seguir.*

> ***Comunicação**: Ofício 47534/2025 – Secomp (peça 67)*
> *Data da Expedição: 8/12/2025*
> *Data da Ciência: **29/12/2025** (peça 68)*
> *Observação: Ofício enviado para o endereço residencial do responsável, conforme pesquisa na base de dados da Receita Federal (peça 66)*
> *Data final para apresentação de defesa: 13/1/2026*

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações

17. *Preliminarmente, cumpre tecer breves considerações sobre a forma como são realizadas as comunicações processuais no TCU. O Regimento Interno do TCU e demais normativos pertinentes definem que a validade da citação via postal não depende de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário da comunicação, o que dispensa, no caso em tela, a entrega do AR em 'mãos próprias'. A exigência da norma é no sentido de o Tribunal verificar se a correspondência foi entregue no endereço correto, residindo aqui a necessidade de certeza inequívoca.*
18. *Não é outra a orientação da jurisprudência do TCU, conforme se verifica dos julgados a seguir transcritos:*
São válidas as comunicações processuais entregues, mediante carta registrada, no endereço correto do responsável, não havendo necessidade de que o recebimento seja feito por ele próprio (Acórdão 3648/2013-TCU-Segunda Câmara, Relator José Jorge);
É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando-se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação. (Acórdão 1019/2008-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymler);
As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de Recebimento - AR, via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bastando para sua validade que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto. (Acórdão 1526/2007-TCU-Plenário, Relator Aroldo Cedraz).
19. *A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do 'AR' no endereço do destinatário:*
Ementa: Agravo regimental. Mandado de segurança. Desnecessidade de intimação pessoal das decisões do tribunal de contas da união. art. 179 do regimento interno do TCU. Intimação do ato impugnado por carta registrada, iniciado o prazo do art. 18 da lei nº 1.533/51 da data constante do aviso de recebimento. Decadência reconhecida. Agravo improvido.
O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.
O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples.

Da revelia do responsável Genésio Almeida Vinente

20. *No caso vertente, a citação do responsável ocorreu no seu endereço residencial (peça 67), proveniente de pesquisa de endereço constante da base de dados da Receita Federal (peça 66).*
21. *Verifica-se que a comunicação ao responsável foi efetivada com o retorno do aviso de recebimento lançado à peça 68, circunstância que, a um só tempo, comprova que o responsável tomou conhecimento dos fatos que lhe são imputados, conferindo-lhe, deste modo, oportunidade para o regular exercício do contraditório e da ampla defesa, como também aperfeiçoa as medidas processuais adotadas por esta Corte, tornando-as juridicamente válidas.*

22. *Superada a análise acerca da validade das notificações, transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte o responsável arrolado, impõe-se que seja considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.*
23. *Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor (Acórdãos 1.009/2018-Plenário, Min. Bruno Dantas; 2.369/2013-Plenário, Min. Benjamin Zymler e 2.449/2013-Plenário, Min. Benjamin Zymler). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.*
24. *Como visto, o responsável Genésio Almeida Vinente foi citado em face da concessão irregular de benefício assistencial sem os requisitos legais estabelecidos na Lei 8.742/1993, conforme a individualização da conduta anexada ao respectivo ofício citatório (peça 67).*
25. *Ao permanecer silente, o responsável deixou de fazer prova da regularidade das condutas que lhe foram imputadas, as quais foram determinantes para o prejuízo aos cofres públicos apurado nos autos, subsistindo, assim, a sua responsabilidade pelo dano no presente processo pela concessão fraudulenta de benefício assistencial indevido.*
26. *Mesmo as alegações de defesa não sendo apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procurou-se buscar, em manifestações do responsável na fase interna desta tomada de contas especial, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor.*
27. *No entanto, o responsável em questão não se manifestou, embora notificado (peça 47, itens 22 e 23), não havendo, assim, nenhum argumento que possa vir a ser analisado e posteriormente servir para afastar as irregularidades apontadas.*
28. *Diante dessas considerações, o responsável Genésio Almeida Vinente deve ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, com julgamento pela irregularidade das suas contas e condenação ao pagamento do débito apurado, sem prejuízo da aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.*
29. *Cabe, por fim, registrar que a ausência de título executivo judicial específico para o ressarcimento do dano apurado nestes autos distingue o presente caso da situação enfrentada no Acórdão 888/2026-TCU-Plenário (Rel. Min. Jorge Oliveira).*
30. *Naquele precedente, o relator reconheceu a desnecessidade de o TCU impor sanções ao responsável, sob o fundamento de ausência de interesse de agir (arts. 17 e 485, inciso VI, do CPC), porquanto já existia título executivo judicial, constituído em ação civil pública por improbidade administrativa, abrangendo os mesmos fatos, o mesmo débito e sanções equivalentes ou mais gravosas — multa civil, suspensão de direitos políticos, proibição de contratar com o Poder Público e perda de cargo —, o que tornava a constituição de novo título administrativo redundante e contrária ao princípio da eficiência.*
31. *No presente processo, contudo, essa hipótese não se verifica. Com efeito, a condenação criminal do responsável (peça 18) não fixou valor mínimo para reparação dos danos causados pela infração (art. 387, inciso IV, do CPP), tampouco determinou qualquer indenização em favor do INSS pelo prejuízo decorrente da fraude apurada.*
32. *As disposições patrimoniais da sentença limitaram-se ao pagamento de custas processuais, à pena de multa penal — destinada ao Fundo Penitenciário, e não ao erário lesado.*
33. *Inexiste, portanto, título executivo judicial que já contemple o ressarcimento pretendido, de modo que a hipótese de ausência de interesse de agir tratada no Acórdão 888/2026-TCU-Plenário não se aplica ao caso concreto.*
34. *Ao contrário, a presente Tomada de Contas Especial constitui a única via disponível para a constituição de título executivo capaz de assegurar a recomposição do erário, o que reforça a necessidade e a utilidade do prosseguimento do processo e da condenação do responsável ao pagamento do débito apurado.*

Dolo ou Erro Grosseiro no TCU (art. 28 da LINDB)

35. *Cumpre avaliar, por fim, a caracterização do dolo ou erro grosseiro, no caso concreto, tendo em vista a diretriz constante do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro - Lindb) acerca da responsabilização de agentes públicos no âmbito da atividade controladora do Estado. Desde a entrada em vigor da Lei 13.655/2018 (que inseriu os arts. 20 ao 30 ao texto da Lindb), essa análise vem sendo incorporada cada vez mais aos acórdãos do TCU, com vistas a aprimorar a individualização das condutas e robustecer as decisões que aplicam sanções aos responsáveis.*
36. *Acerca da jurisprudência que vem se firmado sobre o tema, as decisões até o momento proferidas parecem se inclinar majoritariamente para a equiparação conceitual do 'erro grosseiro' à 'culpa grave'. Para fins do*

exercício do poder sancionatório do TCU, tem-se considerado como erro grosseiro o que resulta de grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública (Acórdão 2391/2018-TCU-Plenário, Relator: Benjamin Zymler, Acórdão 2.924/2018-Plenário, Relator: José Mucio Monteiro, Acórdão 11.762/2018-2ª Câmara, Relator: Marcos Bemquerer, e Acórdãos 957/2019, 1.264/2019 e 1.689/2019, todos do Plenário, Relator Augusto Nardes).

37. *Quanto ao alcance da expressão 'erro grosseiro', o Ministro Antônio Anastasia defende que o correto seria considerar 'o erro grosseiro como culpa grave, mas mantendo o referencial do homem médio' (Acórdão 2.012/2022 – Segunda Câmara). Desse modo, incorre em erro grosseiro o gestor que falha gravemente nas circunstâncias em que não falharia aquele que emprega um nível de diligência normal no desempenho de suas funções, considerando os obstáculos e dificuldades reais que se apresentavam à época da prática do ato impugnado (art. 22 da Lindb).*

38. *No caso concreto, a conduta atribuída ao responsável não pode ser qualificada como simples equívoco escusável decorrente da complexidade da atividade administrativa. A concessão fraudulenta de benefícios previdenciários evidencia grave inobservância dos deveres de diligência, cautela e verificação que constituem pressupostos elementares da atuação funcional.*

39. *Trata-se de situação que poderia ser percebida e evitada mediante atenção ordinária do agente público, enquadrando-se, portanto, no conceito de erro grosseiro consagrado pelo Tribunal de Contas da União, segundo o qual responde o responsável cuja atuação revele nível de diligência inferior ao ordinariamente exigido para o exercício da função (Acórdão 591/2025-TCU-Plenário, Min. Aroldo Cedraz).*

CONCLUSÃO

40. *Em face da análise promovida na seção 'Exame Técnico', verifica-se que Genésio Almeida Vinente, regularmente chamado aos autos, permaneceu silente, em virtude do que deve ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.*

41. *Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé do responsável, sugere-se que as suas contas sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, § 1º, do Regimento Interno do TCU, descontado o valor eventualmente recolhido, com a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.*

42. *Verifica-se também que não houve a prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva no caso vertente, conforme análise já realizada.*

43. *Registre-se, por fim, a inexistência de título executivo judicial que já contemple o ressarcimento pretendido neste processo de contas, a despeito da sentença penal condenatória contra o responsável (peça 18), justificando a condenação do responsável ao pagamento do débito apurado neste processo de contas.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

44. *Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:*

u) considerar revel, para todos os efeitos, o responsável Genésio Almeida Vinente (CPF: 078.099.802-20), dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

v) julgar irregulares as contas de Genésio Almeida Vinente (CPF: 078.099.802-20), nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'b', 'c' e 'd' da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e arts. 202, §§ 1º e 6º, e 209, incisos II, III e IV, do Regimento Interno do Tribunal, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU.

Data de ocorrência	***Valor histórico (R$)***
18/8/2010	*510,00*
18/8/2010	*17,00*
6/9/2010	*510,00*
3/11/2010	*510,00*
3/11/2010	*510,00*
9/12/2010	*510,00*

6/1/2011	*510,00*
26/1/2011	*540,00*
23/2/2011	*540,00*
28/3/2011	*545,00*
26/4/2011	*545,00*
26/5/2011	*545,00*
27/6/2011	*545,00*
26/7/2011	*545,00*
26/8/2011	*545,00*
27/9/2011	*545,00*
26/10/2011	*545,00*
25/11/2011	*545,00*
26/12/2011	*545,00*
26/1/2012	*622,00*
24/2/2012	*622,00*
27/3/2012	*622,00*
25/4/2012	*622,00*
28/5/2012	*622,00*
26/6/2012	*622,00*
26/7/2012	*622,00*
28/8/2012	*622,00*
25/9/2012	*622,00*
26/10/2012	*622,00*
27/11/2012	*622,00*
24/12/2012	*622,00*
28/1/2013	*678,00*
25/2/2013	*678,00*
25/3/2013	*678,00*
25/4/2013	*678,00*
27/5/2013	*678,00*
25/6/2013	*678,00*
26/7/2013	*678,00*
27/8/2013	*678,00*
25/9/2013	*678,00*
28/10/2013	*678,00*
26/11/2013	*678,00*
24/12/2013	*678,00*
28/1/2014	*724,00*
25/2/2014	*724,00*
26/3/2014	*724,00*
25/4/2014	*724,00*

27/5/2014	*724,00*
25/6/2014	*724,00*
28/7/2014	*724,00*
26/8/2014	*724,00*
25/9/2014	*724,00*
28/10/2014	*724,00*
25/11/2014	*724,00*
23/12/2014	*724,00*
27/1/2015	*788,00*
24/2/2015	*788,00*
26/3/2015	*788,00*
27/4/2015	*788,00*
26/5/2015	*788,00*
25/6/2015	*788,00*
28/7/2015	*788,00*
26/8/2015	*788,00*
25/9/2015	*788,00*
27/10/2015	*788,00*
25/11/2015	*788,00*
23/12/2015	*788,00*
26/1/2016	*880,00*
24/2/2016	*880,00*
28/3/2016	*880,00*
26/4/2016	*880,00*
25/5/2016	*880,00*
27/6/2016	*880,00*
26/7/2016	*880,00*
26/8/2016	*880,00*
27/9/2016	*880,00*
26/10/2016	*880,00*
25/11/2016	*880,00*
26/12/2016	*880,00*
26/1/2017	*937,00*
21/2/2017	*937,00*

w) aplicar ao responsável Genésio Almeida Vinente (CPF: 078.099.802-20) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a do efetivo recolhimento, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

x) 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;

y) autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443, de 1992,

c/c o art. 217, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, atualizada monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

z) informar à Procuradoria da República no Estado do Amazonas, ao Instituto Nacional do Seguro Nacional e ao responsável que a presente deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

aa) informar à Procuradoria da República no Estado do Amazonas que, nos termos do parágrafo único do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal."

É o relatório.

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor de Genésio Almeida Vinente, em razão de irregularidades na concessão do benefício assistencial **NB 88/541.579.092-2**, de titularidade de **Antônio Castro Conceição**, sem a observância dos critérios estabelecidos na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas).

2. De início, importa registrar que o presente processo decorre de operação conduzida pela Polícia Federal ("Operação Compensa") que detectou irregularidades na concessão de benefícios assistenciais e de pensão por morte no âmbito da Agência da Previdência Social em Manaus-Codajás/AM.

3. De acordo com o relatório final da comissão do Processo Administrativo Disciplinar (PAD) instaurado pelo INSS, Genésio Almeida Vinente, ex-servidor da autarquia, esteve envolvido na concessão irregular de 169 benefícios assistenciais e previdenciários que, no total, causaram prejuízo ao erário no valor de R$ 5.971.746,42 (peças 5 a 11).

4. Conforme descrito nos pareceres constantes nos autos, as concessões eram realizadas sem a necessária apresentação da documentação dos beneficiários e mediante uso de certidões falsas, uma vez que os documentos não foram confirmados pelo cartório supostamente responsável pela emissão.

5. Nesse contexto, foram autuadas diversas tomadas de contas especiais em razão das concessões irregulares de benefícios. A presente TCE trata especificamente do Benefício Assistencial **NB 88/541.579.092-2**, de titularidade de **Antônio Castro Conceição**.

6. No caso em exame, foi apurado que **o benefício foi concedido mediante apresentação de carteira de identidade cuja autenticidade não foi confirmada**, conforme trecho do relatório de monitoramento de benefícios transcrito abaixo (peça 16):

"*4. Foi consultada a Secretaria Adjunta de Inteligência do Estado do Amazonas Seai/AM (fls. 44/45), a respeito de suposta Carteira de Identidade de Registro Geral nº 1319941(SSP-AM), que serviu de base para a concessão do benefício (fls. 3 e 35), que, em resposta, por meio do Relatório Técnico nº 087/2017/DEINT/SEAI/SSP/AM (is. 63/66),* ***informa que o nominado não possui cadastro civil, bem como prontuário civil no Instituto de Identificação****.*

5. Também foi consultado o Cartório do 4º Ofício de Registro Civil de Pessoas Naturais de Manaus/AM, através do Ofício INSS/BENEF/MOB Nº 269/2017(fls. 46) sobre a Certidão de Nascimento (fis. 34) registrada sob o Termo 07.715, folhas 284 do Livro A-33, cuja autenticidade do documento ***não foi confirmada*** *pelo cartório responsável pelo acervo (fis. 49/50).*

*6. Da análise dos elementos que embasaram a concessão do benefício de **amparo social ao idoso 541,579.092-2**, ficou constatado que o beneficiário não comprovou a idade mínima exigida na forma do art. 20 da Lei nº 8.742, de 07/12/1993, com redação dada pela Lei nº 12.435, de 06/07/2011."*

7. Após a devida apuração, o tomador de contas imputou a responsabilidade pela concessão irregular do aludido benefício a Genésio Almeida Vinente, no valor original de **R$ 55.785,00** (peça 47).

8. Neste Tribunal, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), em instrução de peça 58, propôs o sobrestamento do feito, ante a identificação da existência de ação penal com identidade fática com os fatos investigados. No entanto, em despacho de peça 62, deixei de acolher a proposta, considerando a prolação do Acórdão 1.714/2025-Plenário, de minha relatoria, por meio do qual este Tribunal entendeu que a contagem do prazo prescricional nas tomadas de contas deve observar a pena máxima em abstrato cominada ao tipo penal aplicável, **independentemente do desfecho da ação penal correlata**.

9. Diante disso, a unidade técnica, após verificar a não ocorrência da prescrição, realizou a citação do responsável, que permaneceu silente e não efetuou o recolhimento do débito (peças 67-68).

10. Após a análise final, ante a ausência de elementos capazes de afastar a ocorrência identificada e a culpabilidade do responsável, a AudTCE propôs declarar sua revelia e julgar irregulares as suas contas, com imputação de débito e multa (peças 70-72).

11. O representante do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) concordou com a proposta (peça 73).

12. Manifesto minha concordância com as análises efetuadas pela unidade especializada, adotando os fundamentos de sua instrução como razões de decidir, sem prejuízo de trazer breves comentários. Além disso, entendo ser aplicável ao responsável a penalidade prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992.

***

13. Preliminarmente, registro que consta nos autos sentença judicial proferida pelo juízo da 4ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado do Amazonas na Ação Penal 0017178-43.2013.4.01.3200, que trata dos mesmos fatos ora em exame, na qual o responsável Genésio Almeida Vinente, entre outros, foi condenado pela prática dos crimes de estelionato, associação criminosa e corrupção passiva, previstos nos arts. 171, § 3º, 288 e 317 do Código Penal Brasileiro, respectivamente (peça 18, pp. 55-57).

14. Desse modo, para a verificação da prescrição, aplica-se, no presente caso, o prazo prescricional penal, com fundamento no art. 3º da Resolução-TCU 344/2022, que diz 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***" (destaquei).

15. O entendimento que tem sido adotado pelo Tribunal, com base no já mencionado Acórdão 1.714/2025-Plenário, é no sentido de que, **em caso de infrações administrativas ou financeiras capituladas como crime pela legislação penal, a prescrição das pretensões 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**.

16. Além disso, conforme entendimento exposto no Acórdão 1.163/2024-Plenário (relator: Ministro Aroldo Cedraz), **quando constatado que os mesmos fatos em apuração em processo de controle externo foram recebidos mediante denúncia na esfera criminal como concurso de crimes, o prazo prescricional das pretensões punitiva e de ressarcimento no âmbito do TCU será aquele previsto na lei penal para o crime com a maior pena**.

17. Assim, considerando como marco inicial da prescrição, à luz do recente Acórdão 1.792/2026-Plenário, de minha relatoria, a **data da ciência dos fatos pela Administração**, em **13/11/2017** (correspondente à edição do Relatório de Monitoramento Operacional à peça 16, que identificou os indícios de irregularidade na concessão deste benefício), conclui-se que não ocorreu

a prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva a cargo desta Corte. Considerando que o crime de corrupção passiva tem pena máxima em abstrato de doze anos, aplica-se o prazo prescricional de dezesseis anos, nos termos do art. 109, inciso II, do Código Penal.

***

18. Quanto ao mérito, concordo que o responsável deve ser considerado revel para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, conforme disposto no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

19. Além disso, restou evidenciada nos autos a atuação irregular de Genésio Almeida Vinente na concessão indevida do benefício assistencial de titularidade de **Antônio Castro Conceição**. Não há dúvidas quanto à prática dos atos apurados, existindo evidências documentais e testemunhais obtidas no processo administrativo disciplinar e no processo judicial que vinculam o responsável à irregularidade tratada nesta TCE.

20. O responsável confessou, perante a autoridade policial, receber valores em troca das concessões, entre R$ 150,00 e R$ 200,00, por benefício aprovado, confirmando a informação em juízo, quando indicou que os valores poderiam chegar a R$ 300,00 (peça 18, p. 15). Admitiu também que deferia os benefícios mesmo sem seguir a tramitação normal dos pedidos, isto é, sem a prévia realização de perícia médica e de avaliação social (peça 18, p. 29).

21. Importa registrar que, em razão das irregularidades cometidas, além da condenação penal mencionada, o responsável foi punido administrativamente com a pena de demissão dos quadros do INSS, nos termos da Portaria Pres/INSS 55/2024 (peça 15).

22. Assim, em face do relatado e da ausência de evidências de boa-fé nas ações do responsável, consoante o disposto no art. 202 do Regimento Interno do TCU, as suas contas devem ser julgadas irregulares, com a correspondente imputação do débito, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do § 1º daquele artigo.

23. Impõe-se, ainda, a aplicação da multa estabelecida nos arts. 19 e 57 da Lei 8.443/1992. Para definição do seu valor, destaco que este Tribunal se baseia em fatores específicos para cada caso, incluindo avaliação da natureza e da gravidade das irregularidades, magnitude dos danos causados, culpabilidade dos envolvidos, circunstâncias agravantes e atenuantes e antecedentes do responsável, nos termos, por exemplo, das disposições do art. 22, § 2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb).

24. Diante da alta reprovabilidade de suas ações e dos seus antecedentes, evidenciados pelo número de tomadas de contas especiais instauradas, algumas já julgadas, proponho a aplicação de multa ao responsável **no valor de R$ 109.700,00, equivalente a aproximadamente 100% do débito atualizado (sem juros), obtido a partir da atualização monetária, até esta data, da informação constante do item 12 da instrução de peça 64, referente ao valor do débito em 1º/1/2024.**

25. Além disso, ante a gravidade do aqui relatado e em linha com decisões anteriores deste Tribunal em relação ao mesmo responsável (Acórdãos 2.307/2025-Plenário, relator: Ministro Benjamin Zymler, e 2.753/2025-Plenário, relator: Ministro Augusto Nardes, por exemplo), deve ele ser inabilitado para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, pelo prazo de cinco anos, considerando a multiplicidade de fraudes praticadas.

26. A jurisprudência dessa Corte é farta no sentido de que não há impeditivo à aplicação de múltiplas sanções de inabilitação, haja vista que o limite cumulativo a ser observado é o do cumprimento da pena, e não o da sua imputação em distintos processos pelo TCU, nos termos dos Acórdãos 1.704/2017 (relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti) e 930/2016 (relator: Ministro Vital do Rêgo), ambos do Plenário, entre outros.

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 30 de setembro de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2640/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.765/2025-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial
3. Responsável: Genésio Almeida Vinente (078.099.802-20)
4. Unidade: Instituto Nacional do Seguro Social
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
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:

VISTA, relatada e discutida a tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor de Genésio Almeida Vinente, em virtude da concessão irregular do benefício assistencial NB 88/541.579.092-2, de titularidade de Antônio Castro Conceição, sem a observância dos critérios estabelecidos na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas);

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 12, § 3º; 16, inciso III, alínea "d" e § 3º; 19; 23, inciso III; 26; 28, inciso II; 57; e 60 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 209, § 7º; 214, inciso III; 215 a 217; 219; 267; e 270 do Regimento Interno, em:

9.1. considerar Genésio Almeida Vinente revel, dando-se prosseguimento ao processo;

9.2. julgar irregulares as contas de Genésio Almeida Vinente, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, 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 recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data de ocorrência	**Valor histórico (R$)**
18/8/2010	510,00
18/8/2010	17,00
6/9/2010	510,00
3/11/2010	510,00
3/11/2010	510,00
9/12/2010	510,00
6/1/2011	510,00
26/1/2011	540,00
23/2/2011	540,00
28/3/2011	545,00
26/4/2011	545,00
26/5/2011	545,00
27/6/2011	545,00
26/7/2011	545,00
26/8/2011	545,00
27/9/2011	545,00

26/10/2011	545,00
25/11/2011	545,00
26/12/2011	545,00
26/1/2012	622,00
24/2/2012	622,00
27/3/2012	622,00
25/4/2012	622,00
28/5/2012	622,00
26/6/2012	622,00
26/7/2012	622,00
28/8/2012	622,00
25/9/2012	622,00
26/10/2012	622,00
27/11/2012	622,00
24/12/2012	622,00
28/1/2013	678,00
25/2/2013	678,00
25/3/2013	678,00
25/4/2013	678,00
27/5/2013	678,00
25/6/2013	678,00
26/7/2013	678,00
27/8/2013	678,00
25/9/2013	678,00
28/10/2013	678,00
26/11/2013	678,00
24/12/2013	678,00
28/1/2014	724,00
25/2/2014	724,00
26/3/2014	724,00
25/4/2014	724,00
27/5/2014	724,00
25/6/2014	724,00
28/7/2014	724,00
26/8/2014	724,00
25/9/2014	724,00
28/10/2014	724,00
25/11/2014	724,00
23/12/2014	724,00
27/1/2015	788,00
24/2/2015	788,00

26/3/2015	788,00
27/4/2015	788,00
26/5/2015	788,00
25/6/2015	788,00
28/7/2015	788,00
26/8/2015	788,00
25/9/2015	788,00
27/10/2015	788,00
25/11/2015	788,00
23/12/2015	788,00
26/1/2016	880,00
24/2/2016	880,00
28/3/2016	880,00
26/4/2016	880,00
25/5/2016	880,00
27/6/2016	880,00
26/7/2016	880,00
26/8/2016	880,00
27/9/2016	880,00
26/10/2016	880,00
25/11/2016	880,00
26/12/2016	880,00
26/1/2017	937,00
21/2/2017	937,00

9.3. aplicar a Genésio Almeida Vinente multa no valor de R$ 109.700,00 (cento e nove mil e setecentos 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, se paga 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 ao responsável que, em caso de parcelamento das dívidas, a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor;

9.8. considerar grave a infração cometida por Genésio Almeida Vinente, inabilitando-o para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública pelo período de 5 (cinco) anos; e

9.9. comunicar a presente deliberação ao responsável, à unidade jurisdicionada e à Procuradoria da República no Estado do Amazonas, fazendo-se referência, no último caso, à tramitação da Ação Penal 0017178-43.2013.4.01.3200.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2640-38/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – tagColegiado
TC 008.842/2025-6
Natureza: Tomada de Contas Especial
Unidade: Superintendência Estadual do Instituto Nacional do Seguro Social em Palmas/TO
Responsável: Gesimário de Franca Carvalho (265.596.761-53)

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. CONCESSÃO IRREGULAR DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO.

Em caso de concessão fraudulenta de benefício previdenciário de natureza continuada, o termo inicial para a contagem do prazo prescricional é a data da ciência dos fatos pela Administração (art. 4º, inciso IV, da Resolução TCU 344/2022) e não a data do último pagamento realizado (inciso V do mesmo dispositivo).

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 72-75:

"***INTRODUÇÃO***

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social, em desfavor de Gesimário de Franca Carvalho, em razão de desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, dos recursos aplicados no âmbito da Tomada de Contas Especial para cobrança de valores apurados por meio do Processo Administrativo Disciplinar (PAD) 35069.000143/2016-87.

HISTÓRICO

2. Em 25/10/2024, o dirigente do Instituto Nacional do Seguro Social autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 2576/2024.

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:
Os documentos apresentados para a concessão, não eram condizentes com a verdade dos fatos, tendo em vista a não comprovação de condição rurícula do (a) instituidor (a) da pensão.
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 47), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R$ 78.632,00, imputando-se a responsabilidade a Gesimário de Franca Carvalho, na condição de gestor dos recursos.
6. Em 13/4/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 51), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peças 52 e 53).
7. Em 23/5/2025, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 54).
8. No âmbito do TCU, a análise realizada na inicial (peça 57) sobre os pressupostos de procedibilidade previstos na IN/TCU 98/2024 não identificou impedimentos para o prosseguimento do feito sob os aspectos 'viabilidade do exercício do contraditório e ampla defesa', 'valor de constituição da TCE' e 'prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória'.
9. A avaliação quanto à prescrição observou a Resolução TCU 344/2022 e a jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal (MS 35.430-AgR, MS 208-AgR, MS 36.905-AgR) e do Tribunal de Contas da União (Acórdão 2.219/2023-Plenário, Acórdão 534/2023-Plenário, Acórdão 1.714/2025-Plenário).
*10. Ainda neste ponto, a instrução anterior destacou que incide na espécie a tese fixada pelo Acórdão 1.714/2025-TCU-Plenário, Ministro José Jorge, segundo a qual, no caso de infrações administrativas ou financeiras capituladas como crime pela legislação penal, a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória no âmbito do TCU regula-se pelo máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime (pena **in abstrato**), nos termos do art. 109 do Código Penal, independentemente do desfecho da ação penal.*
*11. Com efeito, verificou-se que a 4ª Vara Criminal da Justiça Federal em Palmas/TO recebeu em 14/1/2016, nos autos da Ação 7369-27.2013.4.01.4300 (peça 23), a denúncia oferecida pelo Ministério Público Federal, versando sobre os mesmos fatos apurados neste processo de contas, atribuindo ao ex-servidor Gesimário de Franca Carvalho a prática dos crimes capitulados nos arts. 171, § 3º, e 317, § 1º, do Código Penal, este último com pena máxima de 12 (doze) anos, indicando que o prazo prescricional, principal e intercorrente, a ser considerado neste processo de contas é de **16 (dezesseis) anos**, em linha com o art. 109, inciso II, do CP.*
12. Isto posto, conclui-se que permanece inalterada a condição de não prescrição ordinária e intercorrente indicada na instrução anterior (peça 57), visto não ter transcorrido prazo superior a 16 anos entre o marco inicial da contagem dos prazos, dia 30/11/2015, e os eventos processuais subsequentes, tampouco entre o 1º marco interruptivo, dia 25/10/2024, e os marcos temporais que o sucederam (peça 57, item 28).
13. Em seguida, realizou-se uma análise técnica dos elementos fáticos e jurídicos deste caso, com o objetivo de estabelecer parâmetros processuais para a apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, nos seguintes termos:
*(...) **EXAME TÉCNICO***
32. A instauração desta TCE fundamenta-se nos fatos apurados por meio do Relatório de Monitoramento Operacional de Benefício (MOB), peça 15, que detalha as irregularidades relacionadas ao processo de concessão de benefício de pensão por morte de trabalhador rural NB: 21/142.942.895-0, de titularidade de Carla Fabiane Sousa Ribeiro (representante Francisca Pereira de Sousa).
33. Além disso, baseia-se na Ultimação de Instrução, Relatório Final e demais peças processuais, provenientes do Processo Administrativo Disciplinar nº 35069.000143/2016-87 (peças 6, 7, 9, 10, 12).
34. Ressalta-se que o PAD 35069.000143/2016-87 trata de habilitação e concessão de 22 benefícios irregulares, entre estes o benefício em análise (NB: 21/142.942.895-0), todos oriundos da 'Operação Andjei', deflagrada pela Polícia Federal, no âmbito da Agência da Previdência Social Paraíso do Tocantis/TO, apurada no Inquérito Policial -IPL 492/2013-SR/DPF/TO.
35. O Setor de Monitoramento de Benefícios analisou a concessão do benefício previdenciário em análise (peça

15), com base nos documentos probatórios de irregularidade do dano (peças 16 e 17), pela irregularidade na concessão da pensão por morte de trabalhador rural, especialmente com relação à comprovação do requisito de qualidade de segurado especial, por estar em desacordo com o disposto nos arts. 15 e 39, inciso I, da Lei 8.213/91 e arts. 28, § 1º, e 62 do Decreto 3.048/1999.

36. Com base na análise dos documentos trazidos aos autos, o ex-servidor concedeu o benefício de pensão por morte (NB 21/142.942.895-0) mediante uso de documentos adulterados, destinados à comprovação da qualidade de segurado especial do instituidor.

37. Quanto aos fatos que deram ensejo à concessão do referido benefício, conforme relatado no item 2.6 do Relatório Conclusivo (peça 15), verificou-se divergência entre as certidões de nascimento dos filhos do instituidor: os documentos apresentados na habilitação indicavam a profissão de 'lavrador', enquanto as certidões originais, obtidas mediante ofícios aos cartórios (peça 15, item 2.6), registravam a profissão de 'fazendeiro' ou não continham informação profissional.

38. Constatou-se a inexistência de documentação idônea e contemporânea apta a comprovar o exercício de atividade rural pelo instituidor, conforme exigido pelo art. 62 do Decreto nº 3.048/99. O período declarado pelo Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Paraíso/TO (8/1/1990 a 9/7/1999) careceu de respaldo em documentos válidos, configurando inobservância dos requisitos legais para concessão do benefício previdenciário a segurado especial (peça 15, itens 2.5 e 2.7).

39. O Despacho 183/2024 (peça 45, itens 4 a 8) contextualiza a atuação do ex-servidor no âmbito da 'Operação Andjey' (IPL nº 492/2013/DS/DPF/TO), evidenciando esquema criminoso consistente na cooptação de vítimas e adulteração sistemática de documentos originais, especialmente no campo referente à profissão dos requerentes. Conforme relatado no item 6 do referido despacho, todos os requerimentos administrativos fraudulentos eram processados por um único servidor: Gesimário de França Carvalho.

40. A comprovação de auditoria de matrícula (peças 45, item 8, e 47, item 14) demonstra que o ex-servidor efetivamente atuou na habilitação e concessão do benefício irregular, estabelecendo o vínculo direto entre sua conduta funcional e o dano ao erário.

41. O Relatório Final do PAD nº 35069.000143/2016-87 (peça 12) concluiu pela aplicação de penalidade de demissão ao ex-servidor, fundamentada na transgressão aos incisos I, II, III e IX do art. 116 e inciso IX do art. 117 da Lei nº 8.112/90, por valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública. A decisão foi ratificada por meio da Portaria nº 938, publicada no DOU em 9/3/2018.

42. A conjugação desses elementos demonstra inequivocamente a responsabilidade do ex-servidor pela concessão irregular do benefício previdenciário em exame, caracterizando conduta dolosa incompatível com os deveres de legalidade, moralidade e impessoalidade que devem nortear a atuação administrativa.

43. Convém repisar que a 4ª Vara Criminal da Justiça Federal em Palmas/TO recebeu a denúncia oferecida pelo Ministério Público Federal sobre os mesmos fatos apurados nesta TCE, objeto da operação 'Andjey', deflagrada pela Polícia Federal em 25/11/2015, atribuindo ao ex-servidor Gesimário de Franca Carvalho a prática dos crimes capitulados nos arts. 171, § 3º, e 317, § 1º, do Código Penal, e no art. 2º, § 4º, inciso II, da Lei 12.850/2013 (peça 23).

44. Com base nas evidências do PAD e das constatações do processo criminal, o INSS decidiu pela imputação do débito histórico de R$ 78.632,00 ao responsável Gesimário de Franca Carvalho pela concessão irregular de benefício NB: 21/148.455.949-2, de titularidade de Carla Fabiane Sousa Ribeiro.

*45. No que tange à responsabilização da beneficiária, o tomador de contas considerou que inexistem provas de sua participação dolosa ou culposa no esquema fraudulento, com base sobretudo nas observações colhidas na ação penal (peça 47, item 21), uma vez que o **modus operandi** consistia na cooptação de vítimas por integrantes de escritórios de advocacia, que providenciavam a documentação faltante mediante adulteração dos documentos originais entregues pelos requerentes, sendo todos os requerimentos administrativos processados exclusivamente pelo ex-servidor Gesimário de França Carvalho, caracterizando impossibilidade de estabelecer nexo causal entre eventual conduta da beneficiária e as irregularidades perpetradas pelo agente público.*

(...)

14. Diante do exame realizado, foi proposta a adoção das seguintes medidas processuais:

*(...) **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO***

54. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

*a) realizar a **citação**, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, o responsável abaixo indicado, em*

decorrência das condutas praticadas, apresente alegações de defesa e/ou recolha, aos cofres especificados, a quantia abaixo indicada, atualizada monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, que geraram a irregularidade demonstrada a seguir:

Débito relacionado somente ao responsável Gesimário de Franca Carvalho (CPF: 265.596.761-53), na condição de gestor dos recursos.

Irregularidade: concessão irregular do benefício previdenciário de pensão por morte (NB 21/142.942.895-0), de titularidade de Carla Fabiane Sousa Ribeiro (representada por Francisca Pereira de Sousa), com base em documentos que não eram condizentes com a verdade dos fatos, tendo em vista a não comprovação da condição rurícula do instituidor da pensão, em desconformidade com o art. 62 do Decreto nº 3.048/99.

Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35 e 36.

Normas infringidas: arts. 15 e 39, inciso I, da Lei 8.213/91, e arts. 28, §1º, e 62 do Decreto 3.048/1999.

Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

Valor atualizado do débito (sem juros) em 21/1/2026: R$ 174.603,87.

Conduta: promover a concessão irregular do benefício previdenciário de pensão por morte (NB 21/142.942.895-0), de titularidade de Carla Fabiane Sousa Ribeiro (representada por Francisca Pereira de Sousa), com base em documentos que não eram condizentes com a verdade dos fatos, tendo em vista a não comprovação da condição rurícula do instituidor da pensão, em desconformidade com o art. 62 do Decreto nº 3.048/99.

Nexo de causalidade: ao promover a concessão irregular do benefício previdenciário de pensão por morte (NB 21/142.942.895-0), de titularidade de Carla Fabiane Sousa Ribeiro (representada por Francisca Pereira de Sousa), com base em documentos que não eram condizentes com a verdade dos fatos, tendo em vista a não comprovação da condição rurícula do instituidor da pensão, o responsável causou dano ao erário.

Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, não promover a concessão irregular do benefício previdenciário de pensão por morte (NB 21/142.942.895-0), de titularidade de Carla Fabiane Sousa Ribeiro (representada por Francisca Pereira de Sousa), com base em documentos que não eram condizentes com a verdade dos fatos.

(...)

15. Em cumprimento ao pronunciamento da Unidade Técnica (peça 58), foi efetuada a citação do responsável, que, todavia, optou por não apresentar manifestação no prazo fixado, conforme detalhado a seguir.

> ***Comunicação**: Ofícios 5752/2026 e 5753/2026 – Secomp (peças 60 e 61)*
> *Data da Expedição: 13/3/2026 e 13/3/2026*
> *Data da Ciência: **24/3/2026** (peças 62 e 63)*
> *Observação: Ofício enviado para o endereço residencial do responsável, conforme pesquisa na base de dados nos sistemas da Receita Federal e do INSS (peça 59)*
> *Prazo para apresentação de defesa: 8/4/2026*

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações

16. Preliminarmente, cumpre tecer breves considerações sobre a forma como são realizadas as comunicações processuais no TCU. O Regimento Interno do TCU e demais normativos pertinentes definem que a validade da citação via postal não depende de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário da comunicação, o que dispensa, no caso em tela, a entrega do AR em 'mãos próprias'. A exigência da norma é no sentido de o Tribunal verificar se a correspondência foi entregue no endereço correto, residindo aqui a necessidade de certeza inequívoca.

17. 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-Segunda Câmara, Relator José Jorge);

É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o

aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando-se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação (Acórdão 1.019/2008-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymler);

As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de Recebimento - AR, via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bastando para sua validade que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto (Acórdão 1526/2007-TCU-Plenário, Relator Aroldo Cedraz).

18. A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do 'AR' no endereço do destinatário:

Ementa: Agravo Regimental. Mandado de segurança. Desnecessidade de intimação pessoal das decisões do Tribunal de Contas da União. Art. 179 do regimento interno do TCU. Intimação do ato impugnado por carta registrada, iniciado o prazo do art. 18 da Lei nº 1.533/51 da data constante do aviso de recebimento. Decadência reconhecida. Agravo improvido.

O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.

O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples.

Da revelia do responsável Gesimário de Franca Carvalho

19. No caso vertente, a citação do responsável ocorreu no seu endereço residencial (peças 60 e 61), provenientes de pesquisas de endereço constantes das bases de dados nos sistemas da Receita Federal, da Justiça Eleitoral e da Carteira Nacional de Habilitação (peça 59).

20. O responsável efetivamente tomou ciência dos fatos que lhes foram imputados (peças 62 e 63) e requereu acesso aos autos, com pedido para devolução do prazo de defesa (peças 66 e 68 – mesmo teor), por meio de advogado regularmente constituído (peça 65).

21. Ambas as demandas foram atendidas, tendo o Relator estipulado o prazo de 15 dias, a contar do dia útil seguinte à juntada do despacho autorizatório aos autos, independente de notificação da parte, a data limite para apresentação da defesa (peça 70).

22. A despeito do efetivo acesso aos autos (peça 69) e da prorrogação da data-limite para apresentação de defesa, alterada de 8/4 para 12/5/2026, uma vez que a juntada do despacho ocorreu em 27/4/2026, o responsável optou por não apresentar manifestação no prazo fixado.

23. Superada a análise acerca da validade das notificações, transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte o responsável arrolado, impõe-se que seja considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

24. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor (Acórdãos 1.009/2018-Plenário, Min. Bruno Dantas; 2.369/2013-Plenário, Min. Benjamin Zymler e 2.449/2013-Plenário, Min. Benjamin Zymler). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

25. Como visto, o responsável Gesimário de Franca Carvalho foi citado em face da concessão irregular de benefício assistencial com base em documentação falsa/adulterada, conforme individualização da conduta anexada aos respectivos ofícios citatórios (peças 60 e 61).

26. Ao permanecer silente, o responsável deixou de fazer prova da regularidade das condutas que lhe foram imputadas, as quais foram determinantes para o prejuízo aos cofres públicos apurado nos autos, subsistindo, assim, a sua responsabilidade pelo dano no presente processo pela concessão fraudulenta de benefício assistencial indevido.

27. Mesmo as alegações de defesa não sendo apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procurou-se buscar, em manifestações do responsável na fase interna desta Tomada de Contas Especial, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor.

28. No entanto, o responsável em questão não se manifestou, embora notificado (peça 47, item 41), não havendo, assim, nenhum argumento que possa vir a ser analisado e posteriormente servir para afastar as irregularidades apontadas.

29. Diante dessas considerações, o responsável Gesimário de Franca Carvalho deve ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

Da aplicação do Acórdão 888/2026-TCU-Plenário ao caso concreto

30. A hipótese destes autos não se amolda ao precedente firmado no Acórdão 888/2026-TCU-Plenário (Rel. Min. Jorge Oliveira), no qual o relator reconheceu a desnecessidade de o TCU impor ao responsável condenação ao ressarcimento do débito quando já existente título executivo judicial constituído por outra via, abrangendo os mesmos fatos e o mesmo débito, sob pena de ausência de interesse de agir (arts. 17 e 485, inciso VI, do CPC) e de afronta ao princípio da eficiência, em razão da redundância de títulos.

31. No caso concreto, a despeito da decisão que recebeu a denúncia contra o responsável pela prática dos crimes capitulados nos arts. 171, § 3º, e 317, § 1º, do Código Penal, versando sobre os mesmos fatos objeto desta TCE (peça 23), não há nos autos notícia sobre a conclusão do referido processo, sendo inconclusiva a pesquisa realizada em 7/8/2026 no site Jus.Br a este respeito, não havendo, por conseguinte, título executivo líquido, certo e exigível sobre a mesma dívida (art. 63 do CPP).

32. Diante disso, será proposta a condenação do responsável ao pagamento do débito apurado nestes autos, uma vez que, sem confirmação do trânsito em julgado, não há título executivo definitivo apto a suprir a pretensão ressarcitória.

Dolo ou Erro Grosseiro no TCU (art. 28 da LINDB)

33. Cumpre avaliar, por fim, a caracterização do dolo ou erro grosseiro, no caso concreto, tendo em vista a diretriz constante do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro - LINDB) acerca da responsabilização de agentes públicos no âmbito da atividade controladora do Estado. Desde a entrada em vigor da Lei 13.655/2018 (que inseriu os arts. 20 ao 30 ao texto da LINDB), essa análise vem sendo incorporada cada vez mais aos acórdãos do TCU, com vistas a aprimorar a individualização das condutas e robustecer as decisões que aplicam sanções aos responsáveis.

34. 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, Relator: Benjamin Zymler, Acórdão 2.924/2018-Plenário, Relator: José Mucio Monteiro, Acórdão 11.762/2018-2ª Câmara, Relator: Marcos Bemquerer, e Acórdãos 957/2019, 1.264/2019 e 1.689/2019, todos do Plenário, Relator Augusto Nardes).

35. Quanto ao alcance da expressão 'erro grosseiro', o Ministro Antônio Anastasia defende que o correto seria considerar 'o erro grosseiro como culpa grave, mas mantendo o referencial do homem médio' (Acórdão 2.012/2022 – Segunda Câmara). Desse modo, incorre em erro grosseiro o gestor que falha gravemente nas circunstâncias em que não falharia aquele que emprega um nível de diligência normal no desempenho de suas funções, considerando os obstáculos e dificuldades reais que se apresentavam à época da prática do ato impugnado (art. 22 da LINDB).

36. No caso concreto, a conduta atribuída ao responsável não pode ser qualificada como simples equívoco escusável decorrente da complexidade da atividade administrativa. A concessão fraudulenta de benefícios previdenciários evidencia grave inobservância dos deveres de diligência, cautela e verificação que constituem pressupostos elementares da atuação funcional.

37. Trata-se de situação que poderia ser percebida e evitada mediante atenção ordinária do agente público, enquadrando-se, portanto, no conceito de erro grosseiro consagrado pelo Tribunal de Contas da União, segundo o qual responde o responsável cuja atuação revele nível de diligência inferior ao ordinariamente exigido para o exercício da função (Acórdão 591/2025-TCU-Plenário, Min. Aroldo Cedraz).

CONCLUSÃO

38. Em face da análise promovida na seção 'Exame Técnico', verifica-se que Gesimário de Franca Carvalho, regularmente chamado aos autos, permaneceu silente, em virtude do que deve ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

39. Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé do responsável, sugere-se que as suas contas sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, § 1º, do Regimento Interno do TCU, descontado o valor eventualmente recolhido, com a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

40. Verifica-se também que não houve a prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva no caso vertente, conforme análise já realizada.

41. Registre-se, por fim, a inexistência de título executivo judicial que já contemple o ressarcimento pretendido neste processo de contas, a despeito da sentença que recebeu a denúncia pelos mesmos fatos

apurados nesta TCE (peça 23), justificando a condenação do responsável ao pagamento do débito apurado neste processo de contas.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

42. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) considerar revel, para todos os efeitos, o responsável Gesimário de Franca Carvalho (CPF: 265.596.761-53), dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

b) julgar irregulares as contas de Gesimário de Franca Carvalho (CPF: 265.596.761-53), nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'b' 'c' e 'd', da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, e arts. 202, §§ 1º e 6º, e 209, incisos II, III e IV, do Regimento Interno do Tribunal, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU:

Data de ocorrência	***Valor histórico (R$)***
17/3/2009	*0,25*
17/3/2009	*1.908,00*
17/3/2009	*22.526,75*
17/3/2009	*395,25*
17/3/2009	*0,75*
1/4/2009	*465,00*
30/4/2009	*465,00*
29/5/2009	*465,00*
30/6/2009	*465,00*
31/7/2009	*465,00*
24/9/2009	*465,00*
24/9/2009	*232,50*
24/9/2009	*0,50*
30/10/2009	*465,00*
30/10/2009	*465,00*
2/12/2009	*465,00*
2/12/2009	*232,50*
30/12/2009	*465,00*
1/2/2010	*510,00*
4/3/2010	*510,00*
31/3/2010	*510,00*
3/5/2010	*510,00*
31/5/2010	*510,00*
30/6/2010	*510,00*
30/7/2010	*510,00*
2/9/2010	*255,00*
2/9/2010	*510,00*
30/9/2010	*510,00*
1/11/2010	*510,00*
30/11/2010	*510,00*
30/11/2010	*255,00*

4/1/2011	*510,00*
1/2/2011	*540,00*
1/3/2011	*540,00*
31/3/2011	*545,00*
3/5/2011	*545,00*
1/6/2011	*545,00*
30/6/2011	*545,00*
1/8/2011	*545,00*
31/8/2011	*0,50*
31/8/2011	*545,00*
31/8/2011	*272,50*
30/9/2011	*545,00*
31/10/2011	*545,00*
30/11/2011	*272,50*
30/11/2011	*545,00*
3/1/2012	*545,00*
31/1/2012	*622,00*
29/2/2012	*622,00*
2/4/2012	*622,00*
4/5/2012	*622,00*
31/5/2012	*622,00*
2/7/2012	*622,00*
2/8/2012	*622,00*
31/8/2012	*622,00*
31/8/2012	*311,00*
1/10/2012	*622,00*
31/10/2012	*622,00*
3/12/2012	*311,00*
3/12/2012	*622,00*
2/1/2013	*622,00*
31/1/2013	*678,00*
28/2/2013	*678,00*
1/4/2013	*678,00*
30/4/2013	*678,00*
31/5/2013	*678,00*
1/7/2013	*678,00*
31/7/2013	*678,00*
2/9/2013	*678,00*
2/9/2013	*339,00*
30/9/2013	*678,00*
31/10/2013	*678,00*
2/12/2013	*339,00*

2/12/2013	*678,00*
7/1/2014	*678,00*
31/1/2014	*724,00*
28/2/2014	*724,00*
1/4/2014	*724,00*
30/4/2014	*724,00*
2/6/2014	*724,00*
30/6/2014	*724,00*
31/7/2014	*724,00*
1/9/2014	*724,00*
1/9/2014	*362,00*
3/10/2014	*724,00*
31/10/2014	*724,00*
1/12/2014	*362,00*
1/12/2014	*724,00*
2/1/2015	*724,00*
2/2/2015	*788,00*
2/3/2015	*788,00*
31/3/2015	*788,00*
30/4/2015	*788,00*
1/6/2015	*788,00*
30/6/2015	*788,00*
31/7/2015	*788,00*
30/9/2015	*788,00*
30/9/2015	*394,00*
3/11/2015	*788,00*
30/11/2015	*788,00*
30/11/2015	*394,00*

c) aplicar ao responsável Gesimário de Franca Carvalho (CPF: 265.596.761-53) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a do efetivo recolhimento, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

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

f) considerar graves as infrações cometidas por Gesimário de Franca Carvalho (CPF: 265.596.761-53) e inabilitá-lo 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;

g) informar à Procuradoria da República no Estado do Tocantins, ao Instituto Nacional do Seguro Nacional e ao responsável que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

h) informar à Procuradoria da República no Estado do Tocantins que, nos termos do parágrafo único do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal."

É o relatório.

VOTO

Está em julgamento a tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), por meio da Superintendência Estadual em Palmas/TO, contra Gesimário de Franca Carvalho, ex-servidor daquela autarquia, em virtude da concessão irregular do benefício previdenciário de pensão por morte de trabalhador rural **NB 21/142.942.895-0**, de titularidade de **Carla Fabiane Sousa Ribeiro**, representada por Francisca Pereira de Sousa.

2. A instauração da presente TCE teve por fundamento a constatação de que os documentos apresentados para a concessão não eram condizentes com a verdade dos fatos, tendo em vista a não comprovação de condição rurícola do instituidor da pensão.

3. Conforme apurado no Processo Administrativo Disciplinar (PAD) 35069.000143/2016-87, o benefício em exame figurou entre 22 concessões irregulares, todas oriundas da "Operação Andjei", deflagrada pela Polícia Federal no âmbito da Agência da Previdência Social de Paraíso do Tocantins/TO e apurada no Inquérito Policial 492/2013-SR/DPF/TO. O documento à peça 42 ainda faz referência a outros três benefícios apurados em outro PAD. O total do débito que seria atribuível ao responsável importa em **R$ 1.517.379,83** (peças 42, p. 6, e 45, p. 3).

4. Após a conclusão do PAD, o responsável teve aplicada a penalidade de demissão, ratificada pela Portaria 938, publicada no Diário Oficial da União em 9/3/2018, por "*valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública*" (peça 14).

5. Na fase interna, o tomador de contas concluiu que o prejuízo neste caso importaria no valor original de **R$ 78.632,00**, imputando-se a responsabilidade ao ex-servidor Gesimário de Franca Carvalho.

6. Quanto à beneficiária, considerou-se que inexistem provas de participação dolosa ou culposa no esquema fraudulento, uma vez que as concessões se davam mediante cooptação de vítimas por integrantes de escritórios de advocacia que providenciavam a documentação faltante mediante adulteração dos documentos originais, sendo todos os requerimentos processados exclusivamente pelo ex-servidor.

7. No âmbito deste Tribunal, foi realizada a citação do responsável mediante os ofícios às peças 62-63, com ciência em 24/3/2026. O responsável, por meio de advogado regularmente constituído, requereu acesso aos autos e devolução do prazo de defesa, o que foi deferido, prorrogando-se a data-limite por mais 15 dias (peça 70).

8. Apesar do efetivo acesso aos autos e da prorrogação do prazo, o responsável optou por não apresentar manifestação, permanecendo silente e não recolhendo o débito imputado.

9. Em sua instrução de mérito, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) propôs considerar o responsável revel, julgar irregulares as suas contas, condenando-o em débito, aplicando-lhe multa e inabilitando-o para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal (peças 72-74).

10. O Ministério Público junto ao Tribunal (MPTCU) manifestou concordância com as propostas da unidade especializada (peça 75).

II

11. Acompanho os pareceres precedentes, incorporando os fundamentos da instrução às minhas razões de decidir, sem prejuízo de tecer algumas considerações.
12. De início, registro que a análise dos pressupostos de procedibilidade previstos na Instrução Normativa-TCU 98/2024 não identificou impedimentos ao prosseguimento do feito quanto à viabilidade do exercício do contraditório e da ampla defesa, ao valor de constituição da TCE e à prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória.
13. Quanto ao último ponto, ressalto que incide no caso a tese contida no Acórdão 1.714/2025-Plenário (de minha relatoria), segundo a qual, tratando-se de infrações capituladas como crime pela legislação penal, a prescrição regula-se pelo máximo da pena privativa de liberdade prevista, nos termos do art. 109 do Código Penal.
14. Verificou-se que a 4ª Vara Criminal da Justiça Federal em Palmas/TO recebeu denúncia atribuindo ao responsável a prática dos crimes dos arts. 171, § 3º, e 317, § 1º, do Código Penal (peça 23), este último com pena máxima de 16 anos (12 anos, aumentados de 1/3), do que resulta prazo prescricional de 20 anos (art. 109, inciso I).
15. Além disso, cabe considerar, à luz do precedente abaixo, a data da ciência dos fatos pela Administração, em 28/1/2016 (correspondente à edição do Relatório de Monitoramento Operacional de Benefício que apurou os indícios de irregularidade na concessão do presente benefício – peça 15), como o marco inicial devido da contagem do prazo, e não a data do último pagamento (30/11/2015), esta apontada na instrução à peça 57:

"*Em caso de concessão fraudulenta de benefício previdenciário de natureza continuada, o termo inicial para a contagem do prazo prescricional é a data da ciência dos fatos (art. 4º, inciso IV, da Resolução TCU 344/2022), e não a data do último pagamento realizado (inciso V do mesmo dispositivo).*" (Acórdão 1.792/2026-Plenário, de minha relatoria).

16. Em consequência, não ocorreu a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, tendo em vista que não transcorreu o prazo de 20 anos desde 28/1/2016 até a presente data.

III

17. Ultrapassadas as preliminares, como o responsável, regularmente citado, não apresentou alegações de defesa, deve ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.
18. Vale mencionar que, embora ausente sua manifestação perante esta Corte, buscou-se identificar na fase interna eventuais argumentos que lhe pudessem ser favoráveis, em observância ao princípio da verdade real. No entanto, o responsável não se manifestou naquela fase, ainda que notificado, não havendo elemento apto a afastar as irregularidades apontadas.
19. Ademais, no âmbito desta Corte, a revelia não induz à presunção de veracidade das imputações, razão pela qual a análise da responsabilidade foi conduzida à luz das provas juntadas aos autos, que confirmam a irregularidade apurada.
20. De fato, consoante se nota na peça 15, o ex-servidor concedeu o benefício de pensão por morte mediante uso de documentos adulterados, destinados à comprovação da qualidade de segurado especial do instituidor. As certidões de nascimento dos filhos do instituidor apresentadas para a habilitação do benefício indicavam a profissão de "lavrador", ao passo que as originais, obtidas mediante ofícios aos cartórios, registravam a profissão de "fazendeiro" ou não continham informação profissional.
21. Verificou-se, ainda, a inexistência de documentação idônea e contemporânea apta a comprovar o exercício de atividade rural pelo instituidor, uma vez que o período declarado pelo Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Paraíso/TO careceu de respaldo em documentos válidos.
22. Assim, a concessão do benefício violou os arts. 15 e 39, inciso I, da Lei 8.213/1991 e os arts. 28, § 1º, e 62 do Decreto 3.048/1999, sendo que o responsável efetivamente atuou na habilitação e concessão do benefício irregular, de modo que o vínculo direto entre sua conduta funcional e o dano ao erário ficou estabelecido.

23. Quanto ao elemento subjetivo, a conduta atribuída ao responsável não constitui simples equívoco escusável decorrente da complexidade da atividade administrativa. A concessão fraudulenta de benefício previdenciário representa grave inobservância dos deveres de diligência, cautela e verificação, caracterizando conduta dolosa incompatível com os deveres de legalidade, moralidade e impessoalidade, que devem nortear a atuação administrativa.

24. Anoto que a hipótese destes autos não se ajusta ao precedente contido no Acórdão 888/2026-Plenário (de minha relatoria), no qual se reconheceu a desnecessidade de condenação ao ressarcimento pelo TCU quando já existente título executivo judicial abrangendo os mesmos fatos e o mesmo débito. No caso concreto, embora recebida a denúncia criminal sobre os mesmos fatos, não há notícia de conclusão do respectivo processo nem de eventual tramitação de outra ação cível, inexistindo título executivo líquido, certo e exigível sobre a mesma dívida.

25. Desse modo, impõe-se condenar o responsável ao pagamento do débito apurado.

26. Por se tratar de infração grave, justifica-se a aplicação da pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992.

27. Ainda que essa pena já tenha sido aplicada em outras deliberações (Acórdãos 1.507, 1.511 e 2.059/2026-Plenário, relator: Ministro Jhonatan de Jesus, respectivamente, por exemplo), a jurisprudência dessa Corte é farta no sentido de que não há impeditivo à aplicação de múltiplas sanções de inabilitação, haja vista que o limite cumulativo a ser observado é o do cumprimento da pena, e não o da sua imputação em distintos processos pelo TCU, nos termos dos Acórdãos 1.704/2017 (relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti) e 930/2016 (relator: Ministro Vital do Rêgo), ambos do Plenário, entre outros.

IV

28. Em face desse quadro, acolho a proposta de encaminhamento formulada pela unidade especializada e endossada pelo Ministério Público, no sentido de, em essência:

a) considerar o responsável revel, dando-se prosseguimento ao processo;

b) julgar irregulares as contas de Gesimário de Franca Carvalho, condenando-o ao pagamento do débito, atualizado monetariamente e acrescido dos juros de mora, e aplicando-lhe a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992; e

c) inabilitar o ex-servidor para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal.

29. As parcelas do débito serão agrupadas por datas e ordenadas no acórdão, para efeito de simplificação.

30. Relativamente ao valor da multa, este Tribunal leva em conta, entre outros fatores, a natureza e a gravidade das irregularidades, a magnitude do dano causado, o grau de culpabilidade, as circunstâncias agravantes e atenuantes e os antecedentes do responsável, em linha com o art. 22, § 2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb).

31. Neste caso, diante, em especial, da gravidade das irregularidades e de sua recorrência, inclusive com condenações pretéritas do responsável pelo TCU já transitadas em julgado, proponho fixar a pena no montante de cerca de 100% do valor atualizado do débito, consoante outros precedentes de minha relatoria em situações similares (Acórdãos 2.191, 2.192 e 2.193/2026-Plenário, por exemplo).

32. 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 30 de setembro de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2641/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.842/2025-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial
3. Responsável: Gesimário de Franca Carvalho (265.596.761-53)
4. Unidade: Superintendência Estadual do Instituto Nacional do Seguro Social em Palmas/TO
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE)
8. Representação legal: Jander Araújo Rodrigues (OAB/TO 5.574), representando o responsável

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida a tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor de Gesimário de Franca Carvalho, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário NB 21/142.942.895-0, de titularidade de Carla Fabiane Sousa Ribeiro, representada por Francisca Pereira de Sousa,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 12, § 3º; 16, inciso III, alíneas "b" e "d" e § 3º; 19; 23, inciso III; 26; 28, inciso II; 57; e 60 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 209, § 7º; 214, inciso III; 215 a 217; 219; 267; e 270 do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. considerar revel o responsável Gesimário de Franca Carvalho, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo;

9.2. julgar irregulares as contas de Gesimário de Franca Carvalho, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data de ocorrência	**Valor histórico (R$)**
17/03/2009	24.831,00
01/04/2009	465,00
30/04/2009	465,00
29/05/2009	465,00
30/06/2009	465,00
31/07/2009	465,00
24/09/2009	698,00
30/10/2009	930,00
02/12/2009	697,50
30/12/2009	465,00
01/02/2010	510,00
04/03/2010	510,00
31/03/2010	510,00
03/05/2010	510,00
31/05/2010	510,00
30/06/2010	510,00
30/07/2010	510,00
02/09/2010	765,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
30/09/2010	510,00
01/11/2010	510,00
30/11/2010	765,00
04/01/2011	510,00
01/02/2011	540,00
01/03/2011	540,00
31/03/2011	545,00
03/05/2011	545,00
01/06/2011	545,00
30/06/2011	545,00
01/08/2011	545,00
31/08/2011	818,00
30/09/2011	545,00
31/10/2011	545,00
30/11/2011	817,50
03/01/2012	545,00
31/01/2012	622,00
29/02/2012	622,00
02/04/2012	622,00
04/05/2012	622,00
31/05/2012	622,00
02/07/2012	622,00
02/08/2012	622,00
31/08/2012	933,00
01/10/2012	622,00
31/10/2012	622,00
03/12/2012	933,00
02/01/2013	622,00
31/01/2013	678,00
28/02/2013	678,00
01/04/2013	678,00
30/04/2013	678,00
31/05/2013	678,00
01/07/2013	678,00
31/07/2013	678,00
02/09/2013	1.017,00
30/09/2013	678,00
31/10/2013	678,00
02/12/2013	1.017,00
07/01/2014	678,00
31/01/2014	724,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
28/02/2014	724,00
01/04/2014	724,00
30/04/2014	724,00
02/06/2014	724,00
30/06/2014	724,00
31/07/2014	724,00
01/09/2014	1.086,00
03/10/2014	724,00
31/10/2014	724,00
01/12/2014	1.086,00
02/01/2015	724,00
02/02/2015	788,00
02/03/2015	788,00
31/03/2015	788,00
30/04/2015	788,00
01/06/2015	788,00
30/06/2015	788,00
31/07/2015	788,00
30/09/2015	1.182,00
03/11/2015	788,00
30/11/2015	1.182,00

9.3. aplicar ao responsável Gesimário de Franca Carvalho multa proporcional ao dano ao erário no montante de R$ 180.000,00 (cento e oitenta 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, se paga 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 ao responsável que, em caso de parcelamento das dívidas, a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor;

9.8. considerar grave a infração cometida por Gesimário de Franca Carvalho, inabilitando-o para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo período de 5 (cinco) anos; e

9.9. comunicar a presente deliberação ao responsável, à unidade jurisdicionada e à Procuradoria da República no Estado do Tocantins.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2641-38/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler,

Augusto Nardes, Jorge Oliveira (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 019.674/2026-0
Natureza: Administrativo
Unidade: não há
Responsável: não há
Interessado: Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO: PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO. ACOMPANHAMENTO. ESTRUTURAÇÃO METODOLÓGICA E CONSOLIDAÇÃO DO RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E PROGRAMAS DE GOVERNO DE 2027 (RePP 2027). APROVAÇÃO DA AÇÃO DE CONTROLE.

RELATÓRIO

Reproduzo, inicialmente, com ajustes de forma, a instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Integração de Dados, Métodos e Tecnologias para o Controle (AudDigital), que contou com a concordância do titular da unidade (peças 5 e 6):

"***I. INTRODUÇÃO***

1. Trata-se de Proposta de Ação de Controle (Pfis) 3191/2026 referente à avaliação de políticas públicas por meio de quesitos comuns e classificação de achados a partir de parâmetros objetivos desenvolvidos para o Relatório de Fiscalização em Políticas Públicas e Programas de Governo - RePP de 2027 (ano-base 2026), com objetivo de dar cumprimento à Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2026 (Lei 15.321/2025).

2. A proposta tem por finalidade coordenar a elaboração do RePP 2027 por meio da consolidação dos resultados das auditorias realizadas pelas unidades de auditoria especializadas sobre políticas públicas e programas governamentais. As políticas serão selecionadas segundo critérios padronizados de governança, desempenho, alcance de metas e execução orçamentária e financeira, produzindo avaliação integrada destinada a subsidiar a discussão do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) no Congresso Nacional. A proposta também contempla a análise centralizada de políticas públicas autoavaliadas e a promoção da articulação com os órgãos centrais da União envolvidos no processo de planejamento, execução, monitoramento e avaliação das políticas públicas.

II. ANÁLISE

2.1. Marco Constitucional

3. A sistemática de avaliação de políticas públicas no ordenamento jurídico brasileiro foi substancialmente fortalecida com a promulgação da Emenda Constitucional 109/2021. O art. 37, § 16, da Constituição Federal de 1988, estabelece que os órgãos e entidades da administração pública, de forma individual ou ***conjunta****, têm o dever jurídico permanente de realizar a avaliação das políticas públicas sob sua responsabilidade,*

contemplando expressamente a obrigatoriedade de ampla divulgação do objeto em avaliação e dos resultados consolidados. Esse comando insere o processo avaliativo como elemento estrutural do ciclo de gestão e vetor indispensável de prestação de contas perante a sociedade.

4. De modo complementar e sinérgico, o art. 165, § 16, da Carta Política, prescreve que as leis do Plano Plurianual (PPA), de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e do Orçamento Anual (LOA) devem observar, no que couber, os resultados decorrentes do monitoramento e da avaliação das políticas públicas. Estabelece-se, por conseguinte, um nexo normativo e funcional que vincula a produção de evidências sobre o desempenho governamental à formulação, à revisão e à alocação dos recursos públicos no ciclo orçamentário regular.

2.2. Normas Gerais de Finanças Públicas

*5. A Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), densifica o mandamento constitucional e institui obrigações fiscais concretas atreladas à avaliação de políticas públicas em três vertentes essenciais. Primeiramente, desde o texto original, o art. 4º, inciso I, alínea 'e', prevê que a LDO disponha de regras relativas ao **controle de custos** e à **avaliação sistemática dos resultados de programas** executados com recursos dos orçamentos públicos. Em segundo lugar, o art. 4º, § 5º, inciso VI, com redação dada pela Lei Complementar 200/2023, determina que o Anexo de Metas Fiscais (AMF) que acompanha o Projeto de LDO contenha a estimativa do impacto fiscal, quando couber, decorrente das recomendações emanadas de tais avaliações. Por fim, o art. 59, § 1º, inciso V, atribui competência expressa ao Tribunal de Contas da União (TCU) para expedir alertas quando constatados fatos que possam comprometer os custos ou os resultados pretendidos pelos programas governamentais.*

6. Decorrem desse quadro legislativo dois postulados fundamentais: a avaliação de políticas públicas possui inequívoca dimensão orçamentária, visto que seus diagnósticos demandam mensuração e consideração no planejamento orçamentário de médio e longo prazo; e o TCU atua como órgão interveniente e proativo do sistema, habilitado a alertar tempestivamente sobre riscos que afetem a economicidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade da ação estatal.

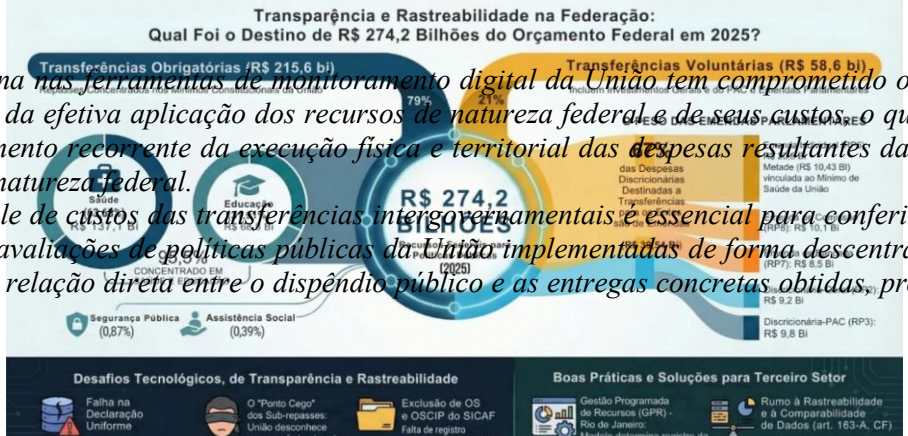
2.3. Previsões Recorrentes nas Leis de Diretrizes Orçamentárias

*7. O papel institucional do Tribunal no processo orçamentário é reforçado por meio de disposições recorrentes nas leis de orçamento. Em específico, o art. 156 da Lei 15.321/2025 (LDO de 2026), estabelece que o TCU deverá encaminhar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) **quadro-resumo** relativo à qualidade da implementação e à consecução das metas e dos objetivos dos programas e das ações governamentais objeto de auditorias operacionais realizadas, nos seguintes termos:*

*Art. 156. Para **subsidiar a discussão do Projeto de Lei Orçamentária** de 2026, o Tribunal de Contas da União enviará à Comissão Mista a que se refere o art. 166, § 1º, da Constituição, no prazo de trinta dias, contado do encaminhamento do referido Projeto de Lei ao Congresso Nacional, **quadro-resumo** relativo à **qualidade da implementação** e à **consecução das metas e dos objetivos dos programas e das ações governamentais** objeto de auditorias operacionais realizadas. (grifei)*

*8. Ademais, as LDOs têm estabelecido que a fixação e a execução de dotações na LOA e nos créditos adicionais devem propiciar o efetivo controle das transferências voluntárias e obrigatórias destinadas aos demais entes da Federação (art. 16) para implementação de políticas públicas por meio de cooperação financeira com os demais entes da Federação. Apesar do volume de recursos, que em 2025 ultrapassaram **R$ 274,2 bilhões**, o acesso a essas informações em larga escala ainda é precário, uma vez que a aplicação das **transferências obrigatórias** de recursos de natureza federal (R$ 215,6 bilhões ou 79%), especialmente nas áreas de educação e saúde que corresponderam a 95,5% dos repasses obrigatórios, não é declarada na Plataforma Transferegov.br e em nenhuma outra ferramenta federal, conforme apurado e exposto na fiscalização realizada no âmbito do TC 016.873/2025-4 (Rel. Min. Jhonatan de Jesus) para execução e consolidação do RePP 2026 (ano-base 2025).*

Infográfico. Transferência e Rastreabilidade dos Recursos Federais



9. Essa lacuna nas ferramentas de monitoramento digital da União tem comprometido o acompanhamento em larga escala da efetiva aplicação dos recursos de natureza federal e de seus custos, o que também prejudica o acompanhamento recorrente da execução física e territorial das despesas resultantes da efetiva aplicação dos recursos de natureza federal.

10. O controle de custos das transferências intergovernamentais é essencial para conferir maior consistência e realismo às avaliações de políticas públicas da União implementadas de forma descentralizada, na medida em que reflete a relação direta entre o dispêndio público e as entregas concretas obtidas, promovendo a eficiência

*alocativa com recursos de natureza federal. Registre-se que o tratamento dessa questão no âmbito do Ciclo do RePP 2027 dar-se-á de forma articuladas com algumas Unidades de Auditoria Especializadas que possuem iniciativas voltadas para o monitoramento da aplicação de recursos federais descentralizados por meio da Plataforma Transferegov.br, a exemplo do TC 014.071/2026-6 (**AudGestãoInovação**), do TC 014.830/2021-3 (**AudEducação**) e de outras iniciativas em curso conduzidas pela **AudTCE** e pela **AudSaúde**.*

2.4. Revisão de Gasto do Governo Federal

11. O processo de revisão de gastos no âmbito do Poder Executivo federal foi iniciado como resposta estratégica a três desafios relevantes: i) reduzir a pressão das despesas obrigatórias, que têm previsão de crescimento maior do que das despesas discricionárias, por força legal e de movimentos sociodemográficos; ii) garantir recursos para financiar a expansão de políticas existentes e a criação de novas a partir do ganho de eficiência no que hoje é implementado; e iii) aumentar, em termos relativos, a participação de programas mais efetivos e equitativos no volume total do orçamento, conforme declarado no AMF do PLDO 2026.

12. A base legal desse processo é o Decreto 11.353/2023, que aprova a estrutura regimental do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) e estabelece como competência do órgão a promoção da revisão periódica de gastos. Essa responsabilidade é compartilhada entre duas de suas Secretarias: a Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos (SMA) e a Secretaria de Orçamento Federal (SOF). A iniciativa também encontra fundamento no art. 4º, § 5º, inciso VI, da LRF, que prevê a mensuração, pelo Poder Executivo, da estimativa de impacto fiscal das avaliações de políticas públicas.

13. Ao longo dos exercícios de 2023 e 2024, foram identificadas oportunidades de melhoria do gasto público relativas aos benefícios previdenciários, assistenciais e trabalhistas operacionalizados pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), e ao Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro). Tais revisões foram resultado da consideração de evidências produzidas em relatórios de avaliação, de auditoria e estudos nacionais e internacionais.

*14. O AMF do PLDO 2026 declara que as economias estimadas, no valor total de **R$ 50,7 bilhões**, se basearam em relatórios de auditoria, dos quais se destacam os apreciados pelos Acórdãos 1123/2020-Plenário (Rel. Min. Marcos Bemquerer), 2493/2024-Plenário (Rel. Min. Vital do Rêgo), 520/2024-Plenário (Rel. Min. Aroldo Cedraz) e 2746/2025-Plenário (Rel. Min. Jorge Oliveira).*

15. O PLDO 2027, por sua vez, apresenta estimativa do impacto fiscal das recomendações decorrentes das avaliações de políticas públicas a partir de quatorze avaliações realizadas no âmbito do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) nos Ciclos 2023/2024 e 2024/2025, a saber:

Tabela 1. Políticas Públicas Avaliadas pelo CMAP

Políticas Públicas	***Gasto Direto***	***Gasto Indireto***	***Ciclo de Avaliação do CMAP***
1. Lei de Incentivo ao Esporte		*x*	*2023-2024*
2. Incentivo à Operação de Usinas Termoelétricas		*x*	
3. Programa Wifi Brasil	*x*		
4. Operação Carro-Pipa	*x*		
5. Política de Prevenção e Combate ao Desmatamento Ilegal	*x*		
6. Fundo Nacional sobre Mudança do Clima	*x*	*x*	
7. Qualificação Viária	*x*		*2024-2025*
8. Serviço de Reabilitação Profissional	*x*		
9. Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (Pnater)	*x*		
10. Índice de Gestão Descentralizada	*x*		
11. Exportação da Produção Rural		*x*	
12. Cebas-Assistência Social		*x*	
13. Fundo de Garantia à Exportação (FGE)		*x*	
14. Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (Perse)		*x*	

Fonte: IV.6 do Anexo de Metas Fiscais - Impacto Fiscal das Recomendações Resultantes da Avaliação de Políticas Públicas – PLDO 2027

*16. As estimativas das despesas para o período 2026-2029 relativas aos benefícios previdenciários operacionalizados pelo INSS, ao Proagro e ao BPC foram atualizadas a partir das informações de implementação das medidas de gestão previstas. Adicionalmente, o PLDO 2027 apresenta as estimativas de economia para o período 2026-2029 associadas às medidas de gestão do Programa Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (**Seguro-Defeso**).*

17. As estimativas de economia decorrentes do processo de revisão de gasto em fase de implantação na esfera federal foram assim apresentadas no PLDO de 2026 e no PLDO de 2027:

Tabela 2. Políticas Públicas em Processo de Revisão de Gasto na Esfera Federal
R$ bilhão

Programas e Políticas com Linhas de Atuação com Potencial de Gerar Economia no Processo de Revisão de Gasto		***Ação Orçamentária***	***Economia Estimada (Cenário Contrafactual)***		
			PLDO 2026	***PLDO 2027***	***Variação %***
			2025-2029	*2026-2029*	
Programa de Garantia da Atividade Agropecuária - Proagro		*0265*	*18,9*	*15,1*	*-20%*
Benefícios Previdenciários do Regime Geral de Previdência Social (RGPS)		*00SJ*	*16,4*	*12,9*	*-21%*
Benefício de Prestação Continuada (BPC)	*Pessoa com deficiência*	*00IN*	*7,4*	*14,1*	*91%*
	Pessoa Idosa	*00H5*	*8,0*	*11,7*	*46%*
Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (Seguro-Defeso)		*00H4*	*0,0*	*1,6*	*-*
Total			***50,7***	***55,4***	***9%***

Fonte: IV.6 do Anexo de Metas Fiscais - Impacto Fiscal das Recomendações Resultantes da Avaliação de Políticas Públicas – PLDO 2026 e PLDO 2027

*18. O CMAP também apresentou, pela primeira vez no AMF do PLDO 2027, a estimativa de impacto fiscal de **R$ 50 milhões/ano** decorrente da avaliação realizada na política de '**Incentivo à Operação de Usinas Termoelétricas**', valor referente à hipótese de extinção do referido gasto tributário. As evidências que embasaram a recomendação são as seguintes: i) ausência de previsão de encerramento do benefício fiscal (Lei 10.312/2001) e do enquadramento de empreendimento no Programa Prioritário de Termeletricidade - PPT (Decreto 3.371/2000); e ii) diminuição da participação das usinas enquadradas no PPT na capacidade instalada térmica do País, de 68%, em 2007, para cerca de 30%, em 2022.*

19. Como se observa, há demanda real por evidência externa e independente que possa subsidiar o processo de revisão de gasto negocial conduzido pelo Poder Executivo. Nesse contexto, as auditorias realizadas para compor o quadro-resumo do RePP sobressaem como vetores para a institucionalização desse fluxo.

20. Essa institucionalização é necessária, porque as economias são projetadas em cenário contrafactual, conforme o próprio MPO ressalta no PLDO. As reestimativas têm sido recorrentes nos primeiros anos de implantação do processo federal de revisão de gasto, o que é natural. Porém, as variações de um exercício para o outro são significativas em alguns casos e merecem acompanhamento.

2.5. Metodologia Desenvolvida para Elaboração do RePP 2026 (Ano-Base 2025)

*21. No âmbito jurisprudencial e decisório desta Corte de Contas, destaca-se o Acórdão 2608/2018-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), que consolidou a recomendação técnica para a criação e a observância de um **núcleo comum de quesitos** a ser aplicado nas auditorias de políticas públicas para fins do RePP. A referida padronização viabiliza a estruturação harmonizada do quadro-resumo previsto na LDO, permitindo a consolidação dos achados de fiscalização sob parâmetros e critérios objetivos de classificação.*

22. A fixação de parâmetros uniformes de coleta e classificação de evidências é requisito procedimental indispensável para a agregação estatística e analítica dos resultados, evitando fragmentações conceituais que inviabilizem o fornecimento de diagnósticos conclusivos e comparáveis aos tomadores de decisão orçamentária no Congresso Nacional.

23. Para atender a deliberação mencionada, foi desenvolvida e aplicada metodologia no âmbito do TC 016.873/2025-4 (Rel. Min. Jhonatan de Jesus), que orientou o RePP 2026 (ano-base 2025), com a finalidade adequar a avaliação de políticas públicas e programas governamentais às previsões constitucionais e legais mencionadas.

24. Em apertada síntese, a metodologia do RePP adotou os blocos de controle previstos no Referencial de Controle de Políticas Públicas (RCPP, 2020) como unidades de organização e análise das evidências produzidas nas fiscalizações e nas autoavaliações realizadas por meio de questionário digital.

Tabela 3. Índices de Avaliação e de Autoavaliação de Políticas Públicas Adotados no RePP

Índice	***Descrição do Bloco de Controle do RCPP***	***Ciclo da Política Pública***	***Avaliação por Questões de Auditoria com Quesitos Comuns***		***Autoavaliação Questionário 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***
			Quadro-Resumo da LDO		*Macroavaliação*

			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: Relatório de Levantamento do TC 016.873/2025-4

25. 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 a seguir:

i) Políticas avaliadas por auditoria para composição do Quadro-Resumo: *as auditorias para avaliação das políticas públicas produzem evidências para geração de dois índices:*

- *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.*
- *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.*

ii) Políticas autoavaliadas sujeitas à macroavaliação pelo Tribunal: *o Índice Geral de Autoavaliação (IGA) é calculado pela média aritmética dos blocos aplicáveis à política submetida à autoavaliação do gestor; para políticas financiadas por gasto direto, são considerados os sete blocos de controle; nas financiadas por gasto indireto (gasto tributário, por exemplo), o IB5 é desconsiderado quando inexistir programação orçamentária direta vinculada à política.*

Tabela 4. Metodologia de Cálculo do IGA

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: com informações do TC 016.873/2025-4

26. O IGA sintetiza as respostas apresentadas pelos gestores nos Questionários de Autoavaliação, 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.

27. 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 pela política pública, 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 pelas equipes de auditoria do Tribunal.

28. 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.

29. 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.

2.6. Proposta de Continuidade Metodológica no Ciclo do RePP 2027

30. A metodologia desenvolvida para o quadro-resumo do RePP, estruturada no Ciclo 2026 (ano-base 2025), requer consolidação antes de qualquer revisão estrutural, pois a utilidade do Relatório para o ciclo orçamentário também depende da comparabilidade entre exercícios.

31. Séries comparáveis exigem instrumentos estáveis. Por essa razão, propõe-se que o Ciclo de 2027 preserve os instrumentos padronizados de coleta e análise de informações adotados no ciclo anterior, em especial o Questionário de Autoavaliação, com incremento da internalização das bases de dados que a SMA/MPO venha compartilhar com o Tribunal no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica 2/2026 celebrado com o MPO. O referido acordo tem por objeto o compartilhamento das bases da Metodologia de Avaliação Padronizada de Políticas Públicas (MAPP), ferramenta digital por meio da qual a SMA realiza avaliações executivas (mediante autoavaliação do gestor) e que já conta com 137 políticas públicas cadastradas na Plataforma.

32. A busca pela continuidade, a princípio, mostra-se condição que permite que os índices do RePP (IQI e ICA) expressem variação real de desempenho, e não diferença por mudança de critérios a ponto de prejudicar a série histórica e dificultar a consolidação da metodologia. Preservar a métrica para as auditorias é o que autoriza afirmar, em ciclos futuros, que a implementação de uma política avançou ou retrocedeu.

33. A estabilidade dos instrumentos é, portanto, pressuposto da comparabilidade buscada pelo núcleo comum de quesitos recomendado no Acórdão 2608/2018-TCU-Plenário e da informação consistente que o Tribunal prestará à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), nos termos do art. 156 da LDO 2026.

34. Nesse sentido, a presente proposta tem por objetivo estabilizar a metodologia do RePP, com menos inovação procedimental e aplicação assistida do método, condição necessária para que a comparabilidade entre ciclos se torne efetiva.

35. A natureza de continuidade metodológica da proposta pode ser verificada, conforme a seguinte descrição dos papéis de trabalho e informações que poderão ser obtidas com o compartilhamento de bases de dados, cujas tratativas foram iniciadas no curso do TC 016.873/2025-4:

Tabela 5. Principais Produtos e Ações para o Ciclo do RePP 2027

Fase	*Produtos e Ações*	*Implementação*
Planejamento	*Matriz de Planejamento Padronizada para o RePP*	*Metodologia padrão desenvolvida e aplicada no Ciclo 2026*
	Tabelas Auxiliares da Matriz de Planejamento	*Tabela elaborada e compartilhada no Ciclo 2026*
Coleta de Informação	*Questionário de Autoavaliação (aplicável às políticas a serem auditadas e que não foram autoavaliadas no Ciclo de 2025-2026)*	*Metodologia desenvolvida e aplicada no Ciclo 2026 (aplicável em avaliação ex-post)*
	Internalização no LabContas das bases de dados das avaliações executivas da MAPP/SMA no âmbito do Plano de Trabalho do ACT 2/2026	*Em tratativas no âmbito do Plano de Trabalho do ACT 2/2026*
	Internalização no LabContas das bases de dados no Módulo do Plano Plurianual (PPA) no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop)	*Em tratativa avançada iniciada no âmbito do TC 016.873/2025-4*
	Módulo de Captação Orçamentária para integração digital dos atributos do PPA com a LOA e execução orçamentária, de modo aumentar o grau de correção da rastreabilidade de informações orçamentárias e de resultado durante as auditorias e macroavaliações	*Desenvolvimento da solução digital está condicionado à internalização da base de dados do Módulo PPA/Siop no LabContas*
	Internalização no LabContas das bases de dados do Módulo Execução Orçamentária do Siop	*Em tratativa iniciada no âmbito do TC 016.873/2025-4, com previsão de internalização de todas as rotinas até janeiro de 2027*
	Internalização no LabContas das bases de dados da Matriz de Saldos Contábeis (MSC) com a execução orçamentária e financeira dos recursos federais aplicados pelos estados, Distrito Federal e municípios, disponível no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro da Secretaria do Tesouro Nacional (Siconfi)	*a. Procedimento para atualização automática dos dados em tratativa avançada iniciada no âmbito do TC 016.873/2025-4;* *b. base de dados compartilhada no âmbito do piloto, com análise de dados em curso*
Análise e Cálculo dos Índices	*Quadro-Sintético padronizado de geração dos índices do RePP (Índice de Qualidade de Implementação – IQI, Índice de Capacidade de Avaliação do Alcance de Objetivos e Metas – ICA, Índice Geral de Autoavaliação – IGA)*	*Metodologia desenvolvida e aplicada no Ciclo 2026*
	Internalização do Quadro-Sintético no e-Controle para automatizar análise crítica de consistência das avaliações entre os quesitos avaliativos do índice e/ou entre questões de auditoria baseada em quesitos comuns	*Em fase de estudo para especificação das regras de negócio, visando à automatização do Quadro-Sintético no e-Controle*
	Plano de Auditoria com orientação para operacionalização do núcleo comum de quesitos e	*Em desenvolvimento*

	parâmetros objetivos de classificação de achados em auditoria recomendados pelo Acórdão 2608/2018-TCU-Plenário	
Consolidação	*Quadro-Consolidado das Respostas ao Questionário de Autoavaliação*	*Desenvolvido e aplicado no Ciclo 2026*
	Quadro-Consolidado das Respostas à MAPP	*Etapa condicionada ao compartilhamento da base de dados da MAPP no âmbito do ACT 2/2026*
	Quadro-Resumo da LDO por Tipo de Gasto e Financiamento	
	a. Gasto Direto de políticas financiadas pelos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social	*Metodologia desenvolvida e aplicada no Ciclo 2026*
	b. Gasto Direto de políticas financiadas por estatais não-dependentes	*Pendente a definição de quesitos comuns para a metodologia de políticas executadas por estatais não-dependentes no âmbito do Orçamento de Investimento (OI)*
	c. Gasto Indireto	
	c.1. Gasto Tributário	*Metodologia desenvolvida e aplicada no Ciclo 2026*
	c.2. Benefício Creditício	*Pendente a definição da metodologia de políticas financiadas por benefícios creditícios*
	c.3. Benefício Financeiro	*Pendente a definição da metodologia de políticas financiadas por benefícios financeiros*
	Modelo do Relatório da Auditoria do RePP	*Desenvolvido e aplicado no Ciclo 2026; sujeito a aperfeiçoamento no Ciclo de 2027*

Fonte: Elaboração própria, com informações do TC 016.873/2025-4

36. O uso conjugado desses instrumentos, com os incrementos pontuais de bases de dados e desenvolvimento de metodologias ainda pendentes para parte dos gastos indiretos e de estatais não-dependentes, visa consolidar a metodologia desenvolvida para avaliação ex-post e assegurar uniformidade metodológica ao processo avaliativo, ampliar a comparabilidade dos resultados entre as políticas públicas e reduzir a fragmentação das informações, contribuindo para a qualidade das evidências e a tempestividade dos juízos formulados no âmbito do controle externo.

2.7. Abordagem Metodológica para o Ciclo de 2027 (Ano-Base 2026)

37. A execução das atividades avaliativas propostas para o Ciclo de 2027 fundamentar-se-á na articulação coordenada de três instrumentos operacionais específicos:

*i) **questionário de autoavaliação:** instrumento estruturado aplicado de forma direta aos gestores dos Ministérios responsáveis pela execução ou supervisão de políticas públicas, voltado à coleta de percepções qualificadas, informações contextuais sobre a implementação e o alcance dos objetivos e metas;*

*ii) **bases de dados da MAPP:** ambiente informacional disponibilizado pela SMA/MPO, no âmbito do ACT 2/2026 celebrado com o TCU;*

*iii) **Módulo de Captação Orçamentária:** solução digital, a ser desenvolvida pela AudDigital, destinada à declaração, pelos órgãos setoriais de planejamento e orçamento, das informações referentes aos atributos do PPA (Programas, Objetivos Específicos e Entregas) associados aos elementos estruturantes da LOA e sua execução orçamentária (Ação Orçamentária, Plano Orçamentário e Plano Interno) relativos às políticas selecionadas para avaliação e autoavaliação no Ciclo de 2027.*

38. A MAPP constitui solução digital orientada à realização de avaliações executivas de políticas públicas e dispõe atualmente de um repositório com 137 políticas públicas. A incorporação desses dados permitirá que as análises desenvolvidas pelo TCU utilizem elementos empíricos homogêneos, ancorando o processo de julgamento técnico em indicadores e metas pré-estruturados.

*39. É oportuno observar que o universo da MAPP não alcança a integralidade das ações governamentais sujeitas ao controle externo para fins do RePP. Isso porque as avaliações do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) são restritas às políticas públicas financiadas por **gasto direto** com recursos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) ou fundos geridos pela União, além do **gasto indireto** decorrente de gasto tributário e de benefícios financeiro e creditício. Tal delimitação decorre do art. 17, § 2º, da Lei 14.802/2024 (Lei do PPA), regulamentado pelo art. 3º, § 1º, do Decreto 11.558/2023.*

*40. Em consequência, permanecem à margem do exame do CMAP as políticas públicas executadas, no todo ou em parte, por **estatais não-dependentes**, cujas auditorias e autoavaliações na esfera de controle externo, aptas a subsidiar o processo legislativo orçamentário, demandam estratégia própria do Tribunal, dificilmente contemplada no âmbito do ACT 2/2026.*

41. O Módulo de Captação Orçamentária (MCO), solução digital a ser desenvolvida pela AudDigital, fará a coleta de informações com a finalidade de integrar os atributos do PPA com elementos da LOA essenciais para a rastreabilidade das políticas públicas, permitindo identificar as condições orçamentárias e financeiras em que cada política foi executada e seus objetivos e metas foram alcançados no período de avaliação.

42. A conjugação do Questionário de Autoavaliação com as bases digitais da MAPP e do enquadramento orçamentário informado pelo gestor obedece a uma lógica estrita de complementariedade técnica. Enquanto o questionário permite captar a perspectiva contemporânea dos órgãos executores a respeito dos desafios de implementação e dos resultados obtidos, o repositório da MAPP e o enquadramento orçamentário fornecem parâmetros, tais como a definição de público-alvo, elos causais da cadeia de valor, métricas de produto e de resultado intermediário, que balizam a checagem das respostas fornecidas.

43. O confronto das informações declaradas pelos gestores com os registros estruturados da MAPP e do enquadramento orçamentário busca mitigar o risco de enviesamento por autopercepção. Além disso, a estrita aderência ao núcleo comum de quesitos, preconizado em atendimento ao Acórdão 2608/2018-TCU-Plenário, assegura a consistência semântica e metodológica indispensável à produção tempestiva do RePP.

44. Convém registrar que a conclusão das soluções digitais de apoio às avaliações está condicionada à regularidade e à tempestividade do compartilhamento das bases de dados sob custódia de órgãos do Poder Executivo. Eventuais atrasos na transmissão dos arquivos ou instabilidades na integridade dos registros podem comprometer o desenvolvimento das soluções digitais.

45. As metodologias de avaliação executiva, apoiadas em dados padronizados de autoavaliação por parte dos gestores, distinguem-se pela celeridade procedimental e pelo custo operacional reduzido, o que viabiliza diagnósticos abrangentes em prazos curtos. Essa característica, contudo, não as equipara nem substitui as auditorias operacionais e de conformidade, cuja extensão probatória é maior.

46. O ciclo anual do RePP atende a finalidade específica: subsidiar a discussão da proposta orçamentária e o processo de revisão de gasto do Poder Executivo com a produção de evidência. Trata-se de recorte que não exaure nem condiciona as demais ações de controle externo, permanecendo íntegra a possibilidade de realização de auditorias operacionais com amplitude maior e para outros fins envolvendo as mesmas políticas públicas e programas.

47. Os benefícios esperados incluem: i) a produção de evidências para subsidiar o processo negocial de revisão de gasto no âmbito do Poder Executivo e a discussão da proposta orçamentária e demais leis de orçamento no âmbito do Congresso Nacional; ii) o fortalecimento do controle social, da transparência e da governança pública; e iii) a consolidação do RePP como instrumento estratégico de acompanhamento do desempenho da Administração Pública.

2.8. Convergência com as Práticas Internacionais

*48. No relatório técnico de 2017 (peça 3), intitulado OECD **Public Governance Reviews — Brazil's Federal Court of Accounts: Insight and Foresight for Better Governance**, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) enfatizou a oportunidade de o TCU desenvolver capacidades com a finalidade de equilibrar a análise retrospectiva de compreensão dos problemas de governança (**insight**) e a capacidade preditiva e prospectiva com vistas à antecipação de riscos e tendências (**foresight**), de modo a influenciar a formulação, a implementação e os resultados das políticas públicas.*

49. O organismo internacional assinalou a conveniência de consolidar rotinas e métodos padronizados de avaliação de políticas públicas, intensificando o emprego sistemático de bases empíricas sólidas para a emissão de juízos e a formulação de recomendações estruturantes.

50. O Relatório da OCDE recomendou ao TCU: i) enfatizar o papel do Centro de Governo no fortalecimento do sistema de monitoramento e avaliação; ii) auditar a qualidade dos indicadores dos órgãos para gestão orientada a resultados; e iii) avaliar os mecanismos de coordenação de políticas transversais, incluindo interoperabilidade de sistemas de dados.

51. A metodologia que se propõe aplicar no Ciclo do RePP 2027 (ano-base 2026) aproxima as práticas do TCU às da OCDE, no sentido de consolidar métodos padronizados e base empírica sólida para possibilitar a avaliação, posicionando-se como fonte qualificada de produção de evidência para o ciclo orçamentário, para subsidiar o Poder Executivo no processo de revisão de gasto e para o aprimoramento das políticas públicas.

2.9. Plano Estratégico do TCU (PET) 2023-2028

52. Em alinhamento com os comandos constitucionais e legais, o Plano Estratégico do TCU para o período 2023-2028 elevou a efetividade das políticas públicas à condição de valor institucional externo primordial, estabelecendo como objetivo estratégico a contribuição direta para o aprimoramento dos resultados gerados pelo Estado em benefício do cidadão.

53. A consolidação de um ciclo avaliativo periódico e metodologicamente estruturado materializa essa diretriz, qualificando a capacidade do Tribunal de subsidiar a concepção, o aperfeiçoamento da implementação e o alcance dos objetivos das políticas públicas nacionais.

III. CONCLUSÃO

54. A evolução do arcabouço normativo brasileiro converteu a avaliação sistemática de políticas públicas em uma obrigação jurídica incontornável da gestão pública e do controle externo. A atuação conjunta delineada no art. 37, § 16, e no art. 165, § 16, da Constituição Federal, aliada aos preceitos da LRF e às exigências anuais das LDOs, impõe ao TCU a responsabilidade de subsidiar as decisões alocativas do orçamento com base em diagnósticos objetivos e evidências robustas.

55. A estratégia metodológica consolidada no Ciclo de 2026 e a proposta para o Ciclo de 2027 atendem as diretrizes do Plano Estratégico do TCU 2023-2028, convergem com as práticas da OCDE e dão cumprimento à uniformização recomendada pelo Acórdão 2608/2018-TCU-Plenário, ressalvadas as pendências de quesitos comuns assinaladas na Tabela 5 desta instrução.

56. A inserção sucessiva de dispositivos orçamentários que demandam pronunciamento técnico desta Corte de Contas denota a consolidação do Tribunal como instituição estratégica na produção de evidências para subsidiar a tomada de decisão na seara orçamentária.

57. O sucesso dessa iniciativa reside na governança preventiva dos riscos apontados, com ênfase no cumprimento dos cronogramas do ACT 2/2026, na robustez da validação cruzada dos instrumentos e na institucionalização e consolidação dos procedimentos de avaliação de políticas públicas para fins orçamentários. Uma vez observadas essas salvaguardas, o Tribunal assegurará a entrega contínua, tempestiva, comparável e qualificada de evidências para subsidiar a discussão das propostas orçamentárias, do processo de revisão de gasto e para o aprimoramento das políticas públicas.

IV. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

58. Diante de todo o exposto, submeto ao titular Unidade de Auditoria Especializada em Integração de Dados, Métodos e Tecnologias para o Controle (AudDigital) a presente instrução de detalhamento dos objetivos da Pfis 3191/2026 (peça 2), para apreciação e posterior encaminhamento ao Secretário de Controle Externo de Informações Estratégicas e Inovação (Seinc), visando à adoção das medidas previstas no art. 6º da Portaria Segecex 1/2025."

2. O Secretário de Controle Externo de Informações Estratégicas e Inovação manifestou-se favoravelmente à proposta de fiscalização, conforme despacho reproduzido a seguir (peça 6):

"1. Trata-se de Proposta de Ação de Controle (Pfis) 3191/2026, do tipo Relatório de Acompanhamento, referente à coordenação das fiscalizações e à execução do Relatório de Fiscalização em Políticas Públicas e Programas de Governo de 2027 (RePP 2027, ano-base 2026), em cumprimento ao disposto no art. 156 da Lei 15.321, de 2025 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2026).

2. O trabalho em questão tem por finalidade a consolidação dos resultados das auditorias operacionais realizadas pelas unidades de auditoria especializadas sobre políticas públicas e programas governamentais, com aplicação do núcleo comum de quesitos e dos parâmetros objetivos de classificação de achados recomendados pelo Acórdão 2608/2018-TCU-Plenário, bem como a análise centralizada das políticas públicas autoavaliadas pelos gestores por meio de questionário digital, de modo a subsidiar a discussão do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) no Congresso Nacional.

3. Para o Ciclo do RePP de 2027, cujo cronograma consta do Anexo Único, foram selecionadas as seguintes políticas públicas, as quais serão avaliadas por meio de auditoria operacional para composição do ***quadro-resumo*** *previsto no art. 156 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2026 (LDO:*

Política Pública Selecionada para Auditoria Operacional de Avaliação		***Área / Tema da Lista de Alto Risco - LAR***	***Natureza da Política***	***Fase da Auditoria***
1	*Benefício de Prestação Continuada (BPC) - Pessoa com Deficiência*	*Assistência Social*	*Setorial*	*TC 019.417/2026-8 (Administrativo - Pfis – Rel. Min. Jhonatan de Jesus)*
2	*Fundo de Financiamento Estudantil (FIES)*	*Educação (Financiamento)*	*Setorial*	*TC 019.733/2026-7 – Auditoria Operacional (Rel. Min. Jhonatan de Jesus)*
3	*Política Nacional de Regulação (PNR)*	*Saúde*	*Setorial*	
4	*Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola (PNGTAQ)*	*Governança Territorial*	*Agenda Transversal - Igualdade Racial*	*Pfis em elaboração na Unidade de Auditoria*

Política Pública Selecionada para Auditoria Operacional de Avaliação		*Área / Tema da Lista de Alto Risco - LAR*	*Natureza da Política*	*Fase da Auditoria*
5	*Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)*	*Desenvolvimento Regional*	*Pode ter enfoque transversal da depender do escopo a definir*	
6	*Gás do Povo (Auxílio Gás dos Brasileiros)*	*Assistência Social*	*Agenda Transversal - Criança e Adolescente; Mulher*	*TC 019.985/2026-6 (Administrativo - Pfis – Rel. Min. Jhonatan de Jesus)*
7	*Política de Aviação Regional*	*Aviação*	*Setorial*	

4. Com a finalidade de consolidar a metodologia, propõe-se a preservação dos instrumentos padronizados adotados no ciclo anterior, assegurando comparabilidade entre exercícios, com o emprego complementar das informações obtidas no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica 2/2026, que o Tribunal celebrou com o Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), assim como das informações declaradas pelos gestores no Módulo de Captação Orçamentária a ser desenvolvido pela AudDigital a partir do compartilhamento de bases de dados pelos órgãos centrais da União, conforme as condicionantes de implementação detalhadas na Tabela 5 da instrução de peça 4.

5. A estratégia de buscar o compartilhamento de informações tem por objetivo evitar a multiplicidade de questionários de autoavaliação aplicados aos gestores federais no mesmo ciclo avaliativo. Visa, ainda, prevenir múltiplos encaminhamentos que possam resultar na sobreposição de esforços e recursos na manutenção de estruturas de monitoramento e avaliação de políticas públicas para os fins previstos no art. 37, § 16 e no art. 165, § 16 da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional 109, de 2021.

6. A multiplicidade de estruturas dessa natureza na esfera federal pode concorrer com os recursos destinados à implementação dos programas e políticas finalísticos a cargo dos órgãos e entidades sujeitos aos comandos constitucionais supramencionados, risco que tem sido tratado com cautela por esta Secretaria.

*7. Oportuno registrar que preocupação no mesmo sentido foi consignada no Relatório que fundamenta o Acórdão 2164/2021-TCU-Plenário (Rel. Min. Bruno Dantas), ocasião em que foi destacada a necessidade de priorizar estratégias de **avaliação conjunta**, nos seguintes termos:*

*326. Nessa linha, o Acórdão 2515/2019-TCU-Plenário (rel. min. Vital do Rêgo), no que diz respeito aos programas finalísticos do PPA 2020-2023, recomendou que fossem definidas as **atribuições e as responsabilidades quanto ao seu monitoramento**, instituindo critérios técnicos de priorização da avaliação de programas do plano plurianual que **especifiquem a periodicidade das avaliações**, a participação dos gestores das políticas setoriais e as providências a serem tomadas diante dos resultados das avaliações.*

327. Essa necessidade foi recentemente constitucionalizada pela EC 109/2021, que inseriu os seguintes dispositivos na Constituição:

Art. 37.

(...)

*§ 16. Os órgãos e entidades da administração pública, **individual ou conjuntamente**, devem realizar **avaliação das políticas públicas**, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei.*

Art. 164-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem conduzir suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis, na forma da lei complementar referida no inciso VIII do caput do art. 163 desta Constituição.

*Parágrafo único. A elaboração e a execução de **planos e orçamentos** devem refletir a compatibilidade **dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida**. (grifamos)*

*328. Em razão do caráter heterogêneo das organizações consideradas na amostra do iGG, há que se refletir, oportunamente, sobre a inovação legislativa introduzida pelo § 16 do art. 37 da CRFB, que prevê a possibilidade de **realização conjunta de avaliação das políticas públicas**. Essa diretriz constitucional é importante, de forma a **evitar a sobreposição de esforços e recursos** voltados para a avaliação de políticas públicas de entidades autônomas com objetivos comuns vinculadas a um mesmo ministério, a exemplo das universidades autárquicas. (grifos além do original).*

8. Os benefícios esperados incluem a produção de evidências qualificadas e tempestivas para subsidiar a discussão das propostas orçamentárias e o processo de revisão de gasto do Poder Executivo, o fortalecimento do controle social, da transparência e da governança pública, além da consolidação do RePP como instrumento estratégico de acompanhamento do desempenho da Administração Pública.

9. Dessa forma, com fundamento no art. 6º da Portaria Segecex nº 1, de 2025, submeto os presentes autos à consideração do relator."

É o relatório.

VOTO

Trata-se de proposta de fiscalização do tipo acompanhamento, encaminhada pela Secretaria de Controle Externo de Informações Estratégicas e Inovação para o Controle (Seinc), com o objetivo de consolidar os resultados das auditorias operacionais sobre políticas públicas realizadas pelas unidades especializadas do Tribunal para subsidiar a elaboração do Relatório de Fiscalização em Políticas Públicas e Programas de Governo de 2027 (RePP 2027).

2. Desde 2007, as leis de diretrizes orçamentárias impõem ao TCU a obrigação de encaminhar ao Congresso Nacional, até 30 de setembro de cada ano, um quadro-resumo relativo à qualidade da implementação e à consecução das metas e dos objetivos dos programas e das ações governamentais objeto de auditorias operacionais realizadas.

3. Ao longo dos anos, o formato desse relatório passou por várias alterações dentro de um processo de amadurecimento institucional sobre a metodologia de controle de políticas públicas e sobre os resultados esperados desse produto. Cito, por exemplo, a publicação do Referencial de Controle de Políticas Públicas (RCPP) em 2020, que passou a direcionar a formulação de parâmetros padronizados para a condução das auditorias.

4. Importa destacar que a necessidade de avaliação de políticas públicas foi reforçada pela Emenda Constitucional (EC) 109/2021, que incluiu o § 16 no art. 37 da Constituição Federal, estabelecendo a obrigação de órgãos e entidades da administração pública realizarem a avaliação das políticas públicas, com divulgação do objeto avaliado e dos resultados alcançados. A mesma emenda previu também que as leis orçamentárias devem considerar os resultados dessas avaliações (§ 16 no art. 165 da Constituição Federal). Assim, a Carta Magna passou a conectar expressamente as avaliações de políticas públicas ao ciclo orçamentário.

5. Nesse contexto, o papel deste Tribunal se destaca como fornecedor de evidências sobre os resultados das intervenções governamentais, visando subsidiar os processos alocativos a cargo do Congresso Nacional. Além disso, o art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000 atribui ao TCU o papel de alertar os gestores sobre fatos que possam comprometer os custos ou os resultados pretendidos pelos programas governamentais. Desse modo, por meio do RePP, o Tribunal pode, ao mesmo tempo, oferecer informações qualificadas ao Parlamento para a discussão orçamentária e, também, contribuir para eventual correção de rumos da atuação governamental por meio da identificação de riscos aos resultados das políticas públicas.

6. Para 2027, propõe-se dar continuidade à abordagem iniciada no RePP 2026, a qual contém duas vertentes, fundamentadas no RCPP:

a) Auditorias operacionais em sete políticas públicas cujas áreas temáticas estão incluídas na Lista de Alto Risco do TCU; e

b) Análise de questionários de autoavaliação de políticas públicas (instrumento aplicado de forma direta aos gestores dos ministérios responsáveis pela execução de políticas, visando coletar informações contextuais sobre a implementação e o alcance dos objetivos e metas).

7. As questões de auditoria envolverão as etapas de formulação, implementação e avaliação do ciclo de políticas públicas, permitindo examinar desde a identificação do problema e a definição da intervenção até a avaliação de resultados e impactos. A partir da análise das respostas às questões, serão calculados três índices, que são:

a) Índice de Qualidade de Implementação (IQI), que indica o resultado da análise sobre a estrutura de governança e gestão e as condições de implementação e monitoramento da política pública;

b) Índice de Capacidade de Avaliar o Alcance de Objetivo e Meta (ICA), que reflete a avaliação acerca da existência e da qualidade de indicadores, metas, procedimentos e avaliações destinados à mensuração dos resultados da política; e

c) Índice Geral de Autoavaliação (IGA), produzido a partir das respostas dos gestores aos questionários de autoavaliação, indicando o nível de maturidade das políticas avaliadas com relação a aspectos de governança, gestão, implementação, monitoramento e avaliação.

8. A Unidade de Auditoria Especializada em Integração de Dados, Métodos e Tecnologias para o Controle (AudDigital) informa que estão em curso tratativas para internalização de bases de dados da Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos (SMA) do Ministério do Planejamento e Orçamento, no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica 2/2026. Almeja-se com isso incorporar à base de dados do TCU informações da plataforma Metodologia de Avaliação Padronizada de Políticas Públicas (MAPP), que é uma ferramenta digital que contém informações de 137 políticas públicas.

9. Prevê-se, também, incluir no Laboratório de Informações de Controle (LabContas) as bases de dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) relativos ao Plano Plurianual (PPA), da execução orçamentária da União e da Matriz de Saldos Contábeis do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro da Secretaria do Tesouro Nacional (Siconfi). Nesse último caso, o procedimento permitirá acesso a informações da execução orçamentária e financeira de recursos federais aplicados por Estados, Distrito Federal e Municípios.

10. Em linha com a unidade técnica, entendo que é pertinente a aplicação da mesma metodologia utilizada em 2026 para garantir a comparabilidade entre as informações obtidas nos dois ciclos do relatório e permitir o amadurecimento técnico dessa metodologia e a estabilidade do produto entregue ao Congresso Nacional.

11. Como benefícios esperados desta fiscalização, destaco a produção de evidências para subsidiar a discussão da proposta orçamentária no âmbito do Congresso Nacional, bem como o fortalecimento do controle social, da transparência e da governança pública.

12. Ademais, a proposta se alinha às recomendações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), contidas no relatório *OECD Public Governance Reviews — Brazil's Federal Court of Accounts: Insight and Foresight for Better Governance*, que apontam para a possibilidade de o TCU promover maior equilíbrio entre a análise retrospectiva dos problemas de governança (*insight*) e a capacidade de antecipação de riscos e tendências (*foresight*), assim como a conveniência de padronizar rotinas e métodos de avaliação de políticas públicas.

13. Registro, ainda, que a proposta se insere no objetivo estratégico de contribuir para a efetividade das políticas públicas contido no Plano Estratégico do TCU para o período 2023-2028.

14. Por fim, ressalto que a proposta está em conformidade com as diretrizes estabelecidas na Resolução-TCU 308/2019.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de setembro de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2642/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.674/2026-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Administrativo
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Unidade: não há
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
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 proposta de fiscalização na modalidade acompanhamento, com o objetivo de coordenar a elaboração do Relatório de Fiscalização em Políticas Públicas e Programas de Governo de 2027 (RePP 2027), por meio da consolidação dos resultados das auditorias realizadas pelas unidades de auditoria especializadas sobre políticas públicas e programas governamentais,

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

9.1. autorizar a realização da fiscalização nos termos propostos à peça 5 destes autos; e

9.2. restituir os autos à AudDigital para as providências decorrentes.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2642-38/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 026.822/2020-2 [Apenso: TC 020.993/2020-0]
Natureza: Embargos de Declaração (em Tomada de Contas Especial)
Unidade: Município de Guarulhos/SP
Embargante: Luis Fernando Ribeiro de Castro, ex-Secretário Adjunto de Saúde
Outros Responsáveis: Arnaldo Alberto Bastos Dullius, ex-Diretor Administrativo da Secretaria Municipal de Saúde; Gilmar Veloso da Silva, ex-Diretor de Licitações e Contratos da Secretaria Municipal de Saúde; José Mário Stranghetti Clemente, ex-Secretário Municipal de Saúde; Wonderson Moreno, Diretor Financeiro da Secretaria Municipal de Saúde; e Innova-Med Comercial Eireli

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. MUNICÍPIO DE GUARULHOS/SP. AQUISIÇÃO SEM LICITAÇÃO DE MÁSCARAS CIRÚRGICAS. ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DE COVID-19. DIRECIONAMENTO DA CONTRATAÇÃO. SUPERFATURAMENTO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO, MULTA E INABILITAÇÃO. CONHECIMENTO DOS EMBARGOS. ALEGAÇÃO DE OMISSÃO QUANTO A MEMORIAIS APRESENTADOS, A SUPOSTO CERCEAMENTO DE DEFESA POR INTIMAÇÃO EM ENDEREÇO EQUIVOCADO, À AUSÊNCIA DE ACESSO A PEÇAS SIGILOSAS E ÀS ATRIBUIÇÕES FUNCIONAIS DO EMBARGANTE. AUSÊNCIA DE

OMISSÕES, CONTRADIÇÕES OU OBSCURIDADES. PRETENSÃO DE REDISCUSSÃO DE MÉRITO. CONHECIMENTO E REJEIÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos por Luis Fernando Ribeiro de Castro contra o Acórdão 2.032/2026-Plenário, por meio do qual o Tribunal, entre outras providências, declarou-o revel, julgou irregulares suas contas, condenando-o solidariamente com outros responsáveis em débito, aplicou-lhe multa, considerou graves os atos por ele praticados e o inabilitou, pelo prazo de cinco anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal.

2. O acórdão embargado tem o seguinte teor:

"*ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 12, § 3º; 16, incisos II e III, alíneas 'c', 'd' e §§ 2º e 3º; 18; 19; 23, inciso III; 26, 28, inciso II, 46, 57 e 60 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I; 209, incisos II e III; 210; 214, inciso III, alínea 'a'; 215 a 217; 267; 270 e 271 do Regimento Interno e ante as razões expostas pelo relator, em:*

9.1. declarar revéis Luis Fernando Ribeiro de Castro e a empresa Innova-Med Comercial Eireli;

9.2. acolher as alegações de defesa apresentadas por José Mário Stranghetti Clemente, Arnaldo Alberto Bastos Dullius e Wonderson Moreno e rejeitar as alegações de defesa apresentadas por Gilmar Veloso da Silva;

9.3. julgar regulares com ressalvas as contas de José Mário Stranghetti Clemente, Arnaldo Alberto Bastos Dullius e Wonderson Moreno, dando-lhes quitação;

9.4. julgar irregulares as contas de Gilmar Veloso da Silva, Luis Fernando Ribeiro de Castro e Innova-Med Comercial Eireli, condenando-os, solidariamente, ao recolhimento, aos cofres do Fundo Nacional de Saúde (FNS), das quantias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora a partir das datas discriminadas até a data do pagamento:

9.4.1. Débito de responsabilidade de Gilmar Veloso da Silva, Luis Fernando Ribeiro de Castro e Innova-Med Comercial Eireli

VALOR ORIGINAL	*DATA DA OCORRÊNCIA*
R$ 204.186,44	*23/3/2020*

9.4.2. Débito de responsabilidade de Innova-Med Comercial Eireli

VALOR ORIGINAL	*DATA DA OCORRÊNCIA*
R$ 78.004,68	*23/3/2020*

9.5. aplicar a Gilmar Veloso da Silva, Luis Fernando Ribeiro de Castro e Innova-Med Comercial Eireli as multas a seguir indicadas, a serem recolhidas aos cofres do Tesouro Nacional, com atualização monetária calculada da data deste acórdão até a data do pagamento, se este for efetuado após o vencimento do prazo abaixo estipulado:

Responsável	*Multa*
Gilmar Veloso da Silva	*R$ 80.000,00*
Luis Fernando Ribeiro de Castro	*R$ 80.000,00*
Innova-Med Comercial Eireli	*R$ 120.000,00*

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

9.7. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.8. autorizar o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, caso venha a ser solicitado pelos responsáveis antes do envio do processo para cobrança judicial, fixando o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento das notificações, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência dos respectivos encargos legais sobre o valor de cada prestação e alertando aos responsáveis que a inadimplência de qualquer parcela acarretará vencimento antecipado do saldo devedor;

9.9. considerar graves os atos praticados por Gilmar Veloso da Silva, Luis Fernando Ribeiro de Castro e Innova-Med Comercial Eireli;

9.10. inabilitar Gilmar Veloso da Silva e Luis Fernando Ribeiro de Castro para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos;

9.11. declarar a inidoneidade da empresa Innova-Med Comercial Eireli para participar de licitação na Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos;

9.12. enviar cópia deste acórdão à Procuradoria da República no Estado de São Paulo e ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP) para adoção das providências que considerarem cabíveis."

3. Originariamente, este processo tratou de tomada de contas especial (TCE) instaurada por conversão de representação formulada pela então Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog) a partir da identificação de possível superfaturamento em aquisições emergenciais de máscaras cirúrgicas, por dispensa de licitação, realizadas pelo Município de Guarulhos/SP para enfrentamento da pandemia de covid-19.

4. Dados compartilhados pela Polícia Federal, obtidos no âmbito das Operações Veneza e Florença, revelaram a atuação dos servidores da Secretaria Municipal de Saúde Gilmar Veloso da Silva, então Diretor de Licitações e Contratos, e Luis Fernando Ribeiro de Castro, então Secretário Adjunto de Saúde, na simulação de pesquisa de preços e direcionamento da contratação para a empresa Innova-Med Comercial Eireli.

5. Nesta oportunidade, o embargante sustenta, em síntese, que o Plenário incorreu em omissão por não ter considerado as alegações veiculadas nos memoriais juntados na peça 220, os quais versariam sobre dois pontos:

(i) cerceamento do direito de defesa, decorrente de intimação encaminhada a endereço equivocado, com recebimento por terceiro, ressaltando que o endereço correto teria sido por ele informado nos autos do TC 019.399/2021-9 e que jamais recebeu a comunicação nestes autos; e

(ii) ausência de liberação das peças processuais classificadas como sigilosas, notadamente as peças 147 e 209, o que teria impedido o conhecimento das principais imputações que lhe foram dirigidas, mesmo após a habilitação de seu advogado.

6. Alega, ainda, omissão quanto a pronunciamento expresso sobre suas atribuições funcionais, que seriam relevantes para a correta análise dos fatos. Afirma que assumiu o cargo de Secretário Adjunto de Saúde apenas em fevereiro de 2020, poucos dias antes do início da pandemia, sendo aquele o seu primeiro contato com cargos públicos de tal natureza. De acordo com o art. 207 da Lei Municipal de Guarulhos 7.550/2017, as competências que lhe eram atribuídas se restringiam ao assessoramento e apoio ao Secretário Municipal de Saúde, além de outras atribuições que lhe fossem conferidas ou delegadas. Desse modo, aspectos relativos à contratação de fornecedores, os aditamentos, os empenhos e os pagamentos estariam fora de sua esfera de competência e conhecimento.

7. Durante a pandemia, coube-lhe, exclusivamente, atuar no hospital de campanha instalado no município, com a finalidade de assegurar seu funcionamento contínuo, além de gerenciar a equipe local e assegurar a execução das decisões do grupo de trabalho de combate à covid-19.

8. Nessa linha, aduz que as notas fiscais lhe chegavam já ratificadas pelos setores técnicos competentes, com aparência de legalidade indiscutível, e que a fiscalização contratual era dividida entre diversos agentes, cabendo-lhe apenas certificar a correta execução dos serviços em campo, o que teria feito com rigor. Quanto à divisão de tarefas, destaca que o art. 117 da Lei 14.133/2021 e o art. 67 da Lei 8.666/1993 preveem a possibilidade de mais de um fiscal e o dever de assessoramento pelos órgãos jurídicos e de controle interno.

9. Nega, por fim, que tenha indicado a empresa Efa Trade & Business Ltda. ou a Innova-Med Comercial Eireli a Gilmar Veloso da Silva, afirmando que nem ele nem o então Diretor de Licitações e Contratos conheciam previamente as empresas, que a compra decorreu da cotação mais baixa obtida em cenário de escassez e urgência extremas e que muitas vezes apenas transmitia orientações emanadas do grupo de secretários e do prefeito a outros setores.

10. Apresenta, adicionalmente, extenso histórico de sua participação na Administração Municipal e da implantação do hospital de campanha, ressaltando o caráter pioneiro do empreendimento, a estrutura implantada, os riscos pessoais assumidos e os resultados alcançados, para concluir que cumpriu a contento a função que lhe foi confiada.

11. Diante disso, requer o conhecimento e acolhimento dos embargos para que sejam considerados os argumentos dos memoriais e afastada qualquer responsabilização. Ao final, reitera o requerimento de acesso às peças sigilosas dos autos (peças 147 e 209).

É o relatório.

VOTO

Em exame, embargos de declaração opostos por Luis Fernando Ribeiro de Castro contra o Acórdão 2.032/2026-Plenário, por meio do qual o Tribunal, entre outras providências, julgou irregulares suas contas, condenou-o solidariamente em débito, aplicou-lhe multa e inabilitou-o para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal, em decorrência da aquisição superfaturada e direcionada de máscaras cirúrgicas pelo Município de Guarulhos/SP para o enfrentamento da pandemia de covid-19.

2. Nesta oportunidade, o embargante alega omissão da deliberação recorrida em analisar argumentos apresentados em sede de memoriais, em particular:

a) cerceamento de defesa, configurado pela intimação em endereço equivocado e pela não liberação de acesso às peças 147 e 209 dos autos, que são de natureza sigilosa; e

b) exame de suas atribuições funcionais como Secretário Adjunto de Saúde, que não abrangeriam os aspectos formais da contratação, de forma que não poderia ter praticado a irregularidade apontada.

3. Preliminarmente, como foi alegada a existência de omissões na decisão anterior, encontram-se satisfeitos, ao menos no plano formal, os requisitos atinentes à espécie, previstos nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992. Conheço, assim, do expediente recursal encaminhado pelo responsável como embargos de declaração.

4. Antes de enfrentar cada um dos pontos suscitados, convém reforçar a premissa que orienta a apreciação de recursos dessa natureza: os embargos de declaração constituem recurso de fundamentação vinculada, cuja finalidade se restringe ao saneamento de omissão, contradição ou obscuridade da deliberação recorrida, não se prestando à rediscussão do mérito, à reavaliação de provas ou à externalização de mero inconformismo com as conclusões adotadas pelo colegiado.

5. Trata-se de entendimento consolidado nesta Corte de Contas, bem como na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), que, reiteradamente, assenta não haver omissão quando o órgão julgador, ainda que de forma sucinta, aprecia todas as questões relevantes e suficientes para a solução da controvérsia, não estando obrigado a refutar, um a um, todos os argumentos deduzidos pela parte.

6. Feito esse esclarecimento, destaco que o embargante sustenta que o acórdão recorrido incorreu em omissões por não ter enfrentado teses expostas em memoriais protocolizados na véspera da sessão de julgamento.

7. Sobre esse argumento, é preciso destacar que o contraditório e a ampla defesa, no processo de controle externo, materializam-se, inicialmente, pelo exercício do direito de resposta à citação ou à audiência, no prazo fixado pelo Tribunal, na forma dos arts. 12 da Lei 8.443/1992 e 202 do Regimento Interno. É nessa oportunidade, ou nos recursos legalmente previstos, que a parte deve articular, de modo completo, as razões de fato e de direito que entende aptas a afastar sua responsabilidade.

8. Por sua vez, os memoriais possuem natureza jurídica distinta: constituem instrumento de reforço argumentativo, destinado a esclarecer, sintetizar ou aprofundar teses que foram submetidas previamente ao crivo da unidade técnica e do Ministério Público, não se qualificando como peça de defesa autônoma nem como via adequada para inovação nas matérias controvertidas.

9. Admitir o contrário implicaria subverter a lógica do devido processo legal e o próprio postulado do contraditório: argumentos apresentados na véspera da sessão, após o encerramento da instrução, com a emissão dos pareceres da unidade técnica e do Ministério Público junto ao TCU, e posteriormente à conclusão da minuta de voto, não se submetem ao necessário exame prévio dos órgãos instrutivos, comprometendo a paridade informacional e a própria racionalidade do julgamento colegiado, além de possível ofensa ao disposto no art. 160, *caput*, do Regimento Interno do TCU. A tolerância a tal prática converteria o memorial em expediente de reabertura extemporânea da fase defensiva, com evidente potencial de tumultuar a marcha processual.

10. Por isso mesmo, a jurisprudência deste Tribunal é firme ao estabelecer que a falta, na deliberação, de pronunciamento expresso quanto a questões trazidas exclusivamente em memoriais (art. 160, § 3º, do Regimento Interno do TCU) não enseja omissão apta ao acolhimento de embargos de declaração (*vg.* Acórdão 2.092/2022-Plenário, relator: Ministro Bruno Dantas).

11. Ainda assim, como alguns dos argumentos apresentados dizem respeito a matéria de ordem pública, tal como o cerceamento de defesa, passo a examiná-los, mesmo que sucintamente.

I

12. O primeiro ponto alegado pelo embargante refere-se a negativa de acesso a peças classificadas como sigilosas, das quais o acórdão teria extraído elementos de convicção, com consequente violação ao art. 5º, incisos LIV e LV, da Constituição Federal e ao enunciado da Súmula Vinculante 14 do Supremo Tribunal Federal (STF).

13. Contudo, não houve tal negativa. Verificando os autos, constata-se que o pedido de acesso às peças 147 e 209 foi formulado pela primeira vez no próprio memorial apresentado um dia antes da sessão de julgamento. Não houve requerimento de igual teor feito anteriormente.

14. Não há, portanto, decisão denegatória a ser impugnada, nem omissão do Colegiado quanto à pretensão que somente se tornou conhecida quando o processo já se encontrava pautado para julgamento. Dessa forma, não se pode considerar cerceada a defesa de quem deixou de exercer, na fase própria, faculdade que a ordem jurídica lhe assegura. Não obstante, aproveito a ocasião para deferir o requerimento, com as adequações necessárias à preservação de interesses de terceiros e do sigilo legalmente imposto.

15. As peças indicadas pelo embargante (peças 147 e 209) correspondem às instruções elaboradas pela unidade técnica e seu acesso deve ser-lhe integralmente franqueado.

16. Existem, contudo, outras peças sigilosas nos autos. É o caso das peças 134 a 146, que contemplam elementos oriundos de inquérito policial. Essas peças possuem vasto conjunto de informações relativas a pessoas estranhas à relação processual, bem como descrevem fatos que não integram o objeto desta tomada de contas especial. Essas circunstâncias obstam a possibilidade de conceder acesso de forma indiscriminada a seu conteúdo, sob pena de afronta ao art. 20 do Código de Processo Penal, aos direitos da personalidade de terceiros e às normas de tratamento de informações sigilosas de que tratam a Lei 12.527/2011 e a Resolução-TCU 294/2018.

17. A solução que compatibiliza os preceitos em conflito, no caso o direito de defesa e o sigilo em relação a terceiros, consiste em determinar à unidade técnica que extraia dos documentos sigilosos exclusivamente as partes pertinentes a este processo, que foram efetivamente utilizadas para a formação do juízo de mérito. Esses trechos, que se encontram referenciados na última instrução de mérito, devem ser autuados como nova peça processual de natureza sigilosa, mas cujo acesso será autorizado ao embargante e aos seus procuradores regularmente constituídos.

18. Preserva-se, com isso, o núcleo do direito de defesa, que abrange o conhecimento integral dos elementos probatórios que lastrearam a condenação, sem exposição de dados alheios ao litígio, em consonância com a Súmula Vinculante 14 do STF, que assegura acesso aos elementos de prova já documentados e relacionados ao interesse do requerente, e não a integralidade indiscriminada de investigação em curso.

19. Importante notar que tal providência não afeta o mérito da deliberação embargada, porquanto a irregularidade cometida encontra-se devidamente delimitada na própria citação, de modo

que o acesso ora deferido tem por escopo assegurar plenitude de acesso documental à parte, e não suprir vício capaz de contaminar o julgado.

20. Além disso, verifico que o alegado cerceamento de defesa por citação em endereço diverso de sua residência não se sustenta.

21. É pacífico nesta Corte que eventual irregularidade na comunicação processual se convalida quando o interessado comparece espontaneamente aos autos (art. 179, inciso III, do Regimento Interno-TCU) e toma conhecimento integral da imputação, hipótese em que se aperfeiçoa a finalidade do ato citatório, sem prejuízo à parte.

22. Aplica-se, aqui, o princípio da instrumentalidade das formas e a regra da inexistência de nulidade sem prejuízo, positivada no art. 171 do Regimento Interno-TCU e, em caráter subsidiário, nos arts. 277 e 282, § 1º, do Código de Processo Civil, e reiteradamente acolhida em nossas decisões (*vg.* Acórdão 9.335/2020-1ª Câmara, relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues).

23. No caso concreto, o responsável não apenas compareceu aos autos após a expedição do ofício citatório, como apresentou petição (peça 205) requerendo habilitação no processo e constituiu procurador (peça 206), o qual obteve vista dos autos (peça 208). A opção de não apresentar defesa foi exclusivamente sua. Não há, pois, prejuízo concreto a ser reparado, nem vício a ser declarado, sendo destituída de amparo a pretensão de anulação do processo por defeito formal que a própria conduta da parte supriu.

II

24. Por derradeiro, afirma o embargante que suas atribuições na Prefeitura Municipal de Guarulhos/SP não abrangiam a prática dos atos censurados e que não teria concorrido para as irregularidades apuradas.

25. Tal como articulada, a alegação não veicula omissão, contradição ou obscuridade, mas manifesta pretensão de reexame do mérito da deliberação.

26. A delimitação das competências funcionais do responsável, a aferição de sua conduta comissiva ou omissiva e a verificação do nexo de causalidade entre o ato e o dano constituem matéria própria do juízo de mérito, exaustivamente enfrentada no voto condutor do acórdão embargado, no qual se demonstrou, com base nos elementos dos autos, a atuação determinante do embargante na cadeia decisória que resultou no prejuízo ao erário.

27. A circunstância de o embargante discordar da valoração conferida a tais elementos não transmuda o inconformismo em vício de fundamentação. A pretensão de reapreciar a extensão de suas atribuições e o grau de sua participação deve ser veiculada pela via recursal adequada, dotada de fundamentação livre e de amplo espectro cognitivo, no caso o recurso de reconsideração, previsto nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, sob pena de conversão indevida dos embargos em instrumento de segundo julgamento, o que a jurisprudência desta Casa rejeita de modo uniforme.

28. Ante o exposto, concluo não haver omissão, contradição ou obscuridade no acórdão anterior, razão pela qual os presentes embargos devem ser rejeitados.

Nesses termos, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à consideração do Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de setembro de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2643/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 026.822/2020-2.
1.1. Apenso: TC 020.993/2020-0
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração (em Tomada de Contas Especial)
3. Embargante: Luis Fernando Ribeiro de Castro (293.346.288-55)

3.1. Outros Responsáveis: Arnaldo Alberto Bastos Dullius (073.241.598-50); Gilmar Veloso da Silva (027.475.218-26); José Mário Stranghetti Clemente (002.918.728-16); Wonderson Moreno (146.784.358-08) e Innova-med Comercial Eireli (15.764.118/0001-63)
4. Unidade: Município de Guarulhos/SP
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: não atuou
8. Representação legal: Antônio Paulo de Mattos Donadelli (OAB/SP 235.964), José Américo Lombardi (OAB/SP 107.319), Cassio Telles Ferreira Netto (OAB/SP 107.509), Rosely de Jesus Lemos (OAB/SP 124.850), Jurandi Fernandes Ferreira (OAB/SP 113.150), Adriana Felipe Capitani Caboclo (OAB/SP 157.931) e outros

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração opostos por Luis Fernando Ribeiro de Castro contra o Acórdão 2.032/2026-Plenário, por meio do qual o Tribunal, em tomada de contas especial relativa à aquisição superfaturada e direcionada de máscaras cirúrgicas pelo Município de Guarulhos/SP durante a pandemia de covid-19, declarou-o revel, julgou irregulares suas contas, condenou-o solidariamente com outros responsáveis em débito, aplicou-lhe multa e o inabilitou, por cinco anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal;

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

9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração para, no mérito, rejeitá-los;

9.2. conceder acesso aos responsáveis às peças 147 e 209, caso ainda não o tenham obtido;

9.3. determinar à Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) que extraia, das peças 134 a 146, os trechos por ela referenciados na instrução de peça 209, autuando-os como nova peça processual de natureza sigilosa, mas cujo acesso será franqueado aos responsáveis; e

9.4. comunicar este acórdão ao embargante.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2643-38/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e 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 IV – tagColegiado
TC 004.551/2022-2 [Apenso: TC 007.779/2017-8]
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.
Responsáveis: André Martins de Araújo (027.456.224-39); Consórcio Alta-ECP (18.265.324/0001-17); Dynatest Engenharia Ltda. (32.116.154/0001-30); Edimarques Pereira Magalhães (908.335.465-20); Fabiano Martins Cunha (855.813.486-34); Fábio Pessoa da Silva Nunes (514.591.402-49); Hermes Wiliam Bressanin (285.928.158-43); Luiz Antônio Ehret Garcia (820.696.201-82); Nilton de Britto (140.470.121-49); Pavia Brasil Pavimentos e Vias S.A. (02.992.814/0001-85); Ricardo Luiz de Freitas (751.607.576-00); Roberto Borges Furtado da Silva (490.589.751-34); Thame de Castro Ribeiro Mello (632.177.403-00); Álvaro Campos de Carvalho (013.034.732-91).
Representação legal: Pedro Henrique Alves da Costa Filho (23.086/OAB-DF), representando Fábio Pessoa da Silva Nunes; Afonso Assis Ribeiro (15.010/OAB-DF), representando a Alta Engenharia de Infraestrutura Ltda.; Rodrigo Augusto Fagundes Teixeira (11.363/O/OAB-MT), José Carlos de Oliveira Guimarães Júnior (5.959/O/OAB-MT) e outros, representando Nilton de Britto; Jonas Cecílio (14.344/OAB-DF), Nara Regina da Matta Machado (65.666/OAB-DF) e outros, representando a Dynatest Engenharia Ltda.; Luiz Eduardo Lima de Rezende (68.556/OAB-DF), representando Ricardo Luiz de Freitas; Afonso Assis Ribeiro (15.010/OAB-DF), representando o Consorcio Alta- ECP; Thiago de Souza Pinto (152.661/OAB-MG), representando Álvaro Campos de Carvalho.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. RODOVIAS BR-259/MG E BR-474/MG. DNIT. PROJETO EXECUTIVO COM SOLUÇÃO TÉCNICA ALTERNATIVA EM CAMADA POROSA DE ATRITO (CPA) SEM RESPALDO NORMATIVO. FALHAS DE APROVAÇÃO, GESTÃO E FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL. NÃO OCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO. APLICAÇÃO DOS ARTS. 22 E 28 DA LINDB. ATENUANTES DECORRENTES DA URGÊNCIA DA INTERVENÇÃO E DA INSUFICIÊNCIA ORÇAMENTÁRIA. AUSÊNCIA DE QUANTIFICAÇÃO SEGURA DO DANO. REGULARIDADE, COM QUITAÇÃO PLENA, DAS CONTAS DA EMPRESA EXECUTORA E DE UM AGENTE PÚBLICO. REGULARIDADE COM RESSALVA DAS CONTAS DOS DEMAIS RESPONSÁVEIS. CIÊNCIA AO DNIT. REVOGAÇÃO DA CAUTELAR DE SUSPENSÃO DE PAGAMENTOS.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a manifestação da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial – AudTCE (peças 303-305), bem como o parecer do Ministério Público junto ao Tribunal (peça 306), que acompanha parcialmente as conclusões e os encaminhamentos da unidade técnica:

"**INTRODUÇÃO**

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE), instaurada em decorrência do item 1.7.1 do Acórdão 453/2022-TCU-Plenário e do item 9.1 do Acórdão 1171/2022-TCU-Plenário, ambos de relatoria do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, em decorrência de irregularidades constatadas nos serviços de revitalização (recuperação, restauração e manutenção – Crema 2ª Etapa) junto às Rodovias na BR-259/MG e BR-474/MG, em face do Contrato 00-1111/2012, celebrado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e a empresa Pavia Brasil Pavimentos e Vias S.A.

2. Considerando que a maioria das peças do processo originário (TC 007.779/2017-8) foram anexadas ao presente processo, as remissões serão feitas com base nas peças desta TCE.

3. A presente instrução tem por objetivo analisar as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis em resposta às citações a eles promovidas, em cumprimento aos Acórdãos supracitados, e

ancoradas nas considerações da instrução à peça 112 (instrução preliminar de citação).

HISTÓRICO

4. No Relatório de Fiscalização 106/2017 (peça 39), foram apontados dois achados de maior relevância, que foram preliminarmente enquadrados no conceito de Indício de Irregularidade Grave com Recomendação de Paralisação (IGP), consoante inciso IV, alínea 'a', do art. 121 da Lei 13.408/2016 (LDO 2017), são eles: Achado III.1. Projeto executivo deficiente e/ou desatualizado e III.2. Execução de serviços com qualidade deficiente.

5. No que se refere ao Achado III.1, está consubstanciado nas seguintes constatações:

a) licitação e execução das obras com base em projeto executivo desatualizado: apontou-se que, depois de concluído o projeto que fundamentou a licitação das obras (Crema 2 – Contrato 00-1111/2012), o segmento da BR-259/MG recebeu intervenção do tipo Crema 1 e não teria sido efetivada a atualização do referido projeto, considerando as melhorias proporcionadas por tais intervenções (peça 39, p. 9);

b) adoção de solução no projeto executivo sem a correta fundamentação técnica: evidenciou-se que os dados do estudo geotécnico constantes do projeto executivo – Crema 2 – apontam para a existência de problemas estruturais no pavimento das Rodovias BR-259/MG e BR-474/MG, com necessidade de intervenções do tipo restauração/reconstrução. No entanto, esse indicativo não foi fielmente seguido no referido projeto, adotando-se solução menos robusta, consistindo, basicamente, em fresagem, recomposição do CBUQ, reperfilagem (micro revestimento) e reforço em camada porosa de atrito (CPA) (peça 39, p. 10-11);

c) falha de projeto na seleção dos materiais pétreos para o serviço de CPA: verificou-se que o material (brita) especificado em projeto executivo (BR-259/MG e BR-474/MG) para ser utilizado na produção da CPA não atende às premissas técnicas estabelecidas na Especificação de Serviço DNER ES 386/99 (peça 39, p. 11), que, em última instância, impossibilitou a execução desse serviço;

d) falha na fiscalização e no gerenciamento das obras: apontou-se falha na fiscalização e no gerenciamento do Contrato 00-1111/2012, por permitir, mediante aditivo contratual, a separação dos itens de serviços relativos ao grupo pavimentação, viabilizando a execução e a medição de parte destes, mas protelando a execução da CPA que, ao fim, não foi realizada (peça 39, p. 11-15).

6. Quanto ao Achado III.2., constataram-se defeitos (trincas e fissuras) precoces no revestimento asfáltico executado, no âmbito do Contrato 00-1111/2012, há menos de seis meses antes da inspeção de campo da equipe de auditoria (peça 39, p. 16-17).

7. Além desses apontamentos, relatou-se um terceiro indício de irregularidade, detalhado no 'Achado III.3. Ausência de termo aditivo para formalizar alterações e/ou para corrigir fatos novos e irregularidades no objeto a ser executado'. Nesse achado, apontaram-se alterações promovidas na realidade fática das obras que não haviam sido formalizadas por meio de termos aditivos (peça 39, p. 18-23).

8. Os apontamentos relatados nos Achados III.1 e III.2 culminaram na adoção de medida cautelar determinada pelo Ministro-Substituto André Luís de Carvalho por meio de Despacho à peça 52:

10.1. determinar cautelarmente, nos termos do art. 276, caput, do RITCU, que o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (Dnit) suspenda os atos de pagamento dos serviços de restauração nas rodovias sob a BR-259/MG e a BR-474/MG, no âmbito do Contrato nº 00-1111/2012, até que o Dnit defina a adequada solução técnica para os problemas de cunho estrutural nos respectivos trechos rodoviários, contando preferencialmente, para tanto, com a consulta junto à empresa Dynatest Engenharia (responsável pela elaboração do projeto executivo), sem prejuízo de, sob a inteira responsabilidade do executor da obra ou do agente causador da falha, se promover a continuidade dos correspondentes serviços de execução das imprescindíveis restaurações nos pontos críticos das aludidas rodovias, em homenagem aos princípios da continuidade do serviço público e da inadiável segurança do usuário;

9. O Ministro Relator também determinou a realização das oitivas propostas pela Unidade Técnica e a reclassificação, caso achasse cabível, dos achados de IGP para IGC (irregularidades graves que não prejudicam a continuidade da obra).

10. Depois de analisadas as manifestações encaminhadas em resposta às oitivas, o Tribunal exarou o Acórdão 318/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, com o seguinte conteúdo (peça 76):

(...)

9.1. manter a cautelar suspensiva proferida em 20/10/2017, sem prejuízo de esclarecer ao Departamento Nacional de Infraestrutura e Transporte que a revogação dessa medida deve ficar condicionada ao cumprimento das providências necessárias ao efetivo resguardo do erário, a exemplo do efetivo cumprimento das seguintes medidas:

9.1.1. apresentação de estudos e de documentos, no prazo de 60 (sessenta) dias, com o intuito de demonstrar o afastamento do risco de dano ao erário, a partir das análises sobre as reais necessidades do pavimento com a apresentação de solução aderente aos resultados dos estudos, aí incluídas a disponibilidade e as características dos materiais e equipamentos

necessários para colocar em prática a solução proposta;
9.1.2. disponibilização, no prazo de 30 (trinta) dias, de documentos com o intuito de demonstrar a formalização das decisões tomadas na Ata de Reunião de 27/10/2017 (Peça 65, fl. 10), aí incluída a cópia dos termos aditivos, além dos demais documentos e análises fundamentadores da referida decisão;
9.2. determinar que, por intermédio de prévio parecer submetido ao Ministro-Relator, a Unidade Técnica promova a audiência dos correspondentes gestores públicos e a oitiva das empresas contratadas para que apresentem as suas razões de justificativa em relação a todas as falhas detectadas no presente feito; e
9.3. determinar que a Unidade Técnica envie a cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamenta, além de cópia da Peça 71 destes autos, ao Departamento Nacional de Infraestrutura e Transporte para facilitar a sua manifestação nestes autos.

11. Na derradeira instrução, à peça 91, constam as análises das manifestações apresentadas pelos auditados em resposta aos comandos do Acórdão 318/2018-TCU-Plenário, com as seguintes conclusões:

a) no tocante ao item 9.1.1 do referido acórdão:

a.1) as informações trazidas aos autos pelo Dnit não seriam capazes de afastar o risco de dano ao erário, ao contrário, demonstrariam que tal dano já estaria caracterizado e alcançaria o montante de R$ 15.117.992,48 (jan./2011), que corresponde a 47,91% do valor pago à empresa contratada, em razão dos serviços do grupo pavimentação que contemplavam a CPA, que, ao fim, nem foi executada. Para fazer essa estimativa, considerou-se que uma extensão equivalente a esse percentual do trecho contratado da BR-259/MG ainda demandaria intervenções de caráter estrutural e que, em razão disso, os serviços realizados nesse segmento, no âmbito do Contrato 00-1111/2012, teriam que ser removidos para viabilizar a execução das intervenções estruturais tecnicamente requeridas (tópico 'I' da instrução à peça 91, parágrafo 27-117);

a.2) a suposta materialização do dano ao erário demandaria a instauração de processo apartado de Tomada de Contas Especial e a consequente citação dos respetivos responsáveis, na forma do art. 47 da Lei 8.443 de 16 de julho de 1992 c/c art. 252 do Regimento Interno do TCU (tópico 'I' da instrução à peça 91, parágrafo 118-119);

b) no tocante ao item 9.1.2 do referido acórdão, as diversas alterações promovidas no Contrato 00-1111/2012 não teriam contado com adequada análise técnica e teriam sido efetivadas sem a devida formalização de termos aditivos exigidos pelo art. 65 da Lei 8.666/1993, situação que justificaria realização de audiência (tópico 'II' da instrução à peça 91, parágrafos 120-149);

c) os elementos apresentados seriam suficientes para afastar os indícios de irregularidade relativos à suposta desatualização do projeto executivo, apontado no item 'a' do Achado III.1, da instrução à peça 91(tópico 'I', parágrafo 28 e tópico 'III', parágrafos 153-160);

d) a cautelar de suspensão de pagamentos, adotada pelo Relator no Despacho de 20/10/2017 (peça 52) e confirmada pelo Acórdão 318/2018-TCU-Plenário, caberia ser mantida até que a TCE a ser instaurada fosse julgada no mérito (instrução à peça 91, parágrafo 170-191).

12. Com base nessas conclusões, foi elaborada a proposta de encaminhamento, inserida na instrução à peça 91.

13. No entanto, o titular da Unidade Técnica se posicionou com manifestação discordante da maior parte das análises e conclusões constantes da referida instrução (peça 93), fundamentado no exame técnico divergente, acompanhado de proposta de encaminhamento alternativa formulada pelo titular da Subunidade (peça 92).

14. No referido pronunciamento da Subunidade, à peça 92, foram apresentadas as análises e ponderações a respeito das conclusões e encaminhamentos constantes da instrução à peça 91.

15. Assim, a proposta de encaminhamento alternativa contemplava revogação da medida cautelar de suspensão de pagamentos, determinada por meio de despacho do Ministro Relator, André Luis de Carvalho e confirmada pelo Acórdão 318/2018-TCU-Plenário; ciência ao Dnit com o objetivo de reorientar a atuação da autarquia e evitar a repetição das irregularidades verificadas; e audiência de um único gestor. Conforme dito, a proposta de encaminhamento alternativa foi seguida pelo titular da Unidade Técnica.

16. No entanto, o Acórdão 453/2022-TCU-Plenário foi prolatado mantendo o efetivo acolhimento da instrução do auditor instrutor (instrução, à peça 91), nos seguintes termos (peça 2):

(...)

1.7. Providências:

1.7.1. promover, por intermédio da Seinfra Rodovia-Aviação, a conversão do presente processo de auditoria em tomada de contas especial para, a partir do parecer do auditor federal à Peça 89, apurar os indícios de dano ao erário no bojo do Contrato 00 01111/2012, ficando a Unidade Técnica autorizada a promover as citações e audiências, com a adoção das demais medidas saneadoras, nos termos do art. 47 da Lei n.º 8.443, de 1992, e do art. 252 do RITCU;

1.7.2. enviar a cópia deste Acórdão, com a cópia do parecer da Unidade Técnica, ao Ministro de Estado da Infraestrutura, para ciência; e

1.7.3. promover o apensamento do presente processo à tomada de contas especial autuada em função do item 1.7.1 deste Acórdão. (grifo nosso)

17. Ocorre que, como o referido Acórdão 453/2022-TCU-Plenário foi conduzido sem a clara indicação do parecer discordante do diretor da Unidade Técnica, o processo foi levado novamente ao Plenário do TCU, com vistas, apenas, de promover a efetiva indicação do aludido parecer do diretor da Unidade Técnica, que contava com a anuência do secretário, para a plena convalidação das subjacentes medidas processuais já adotadas a partir do referido acórdão, conforme consta do voto condutor do Acórdão 1171/2022-TCU-Plenário (peça 95, TC 007.779/2017-8, agora anexada aos autos sob peça 97).

18. Assim sendo, foi prolatado o Acórdão 1171/2022-TCU-Plenário (peça 97).

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria realizada no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) sobre os serviços de revitalização (recuperação, restauração e manutenção – Crema 2ª Etapa) junto às rodovias na BR-259/MG e BR-474/MG em face do Contrato 00 01111/2012 no bojo do FISCOBRAS-2017; ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. manter a efetiva conversão do originário processo de auditoria em tomada de contas especial por intermédio da SeinfraRodovia-Aviação, em sintonia com o Acórdão 453/2022-TCUPlenário, para, a partir do parecer do auditor federal à Peça 89, entre outras peças processuais, apurar os indícios de dano ao erário no bojo do Contrato 00 01111/2012, ficando a Unidade Técnica autorizada a promover as citações e audiências dos responsáveis, com a adoção das demais medidas saneadoras, nos termos do art. 47 da Lei n.º 8.443, de 1992, e do art. 252 do RITCU;

9.2. enviar a cópia deste Acórdão, com o Relatório e a Proposta de Deliberação, ao Ministro de Estado da Infraestrutura e ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, para ciência;

9.3. manter o apensamento do originário processo de auditoria à referida tomada de contas especial autuada em função do item 1.7.1 do Acórdão 453/2022-Plenário e do item 9.1 deste Acórdão; e

9.4. restituir o presente processo à Unidade Técnica para o célere prosseguimento do feito. (grifo nosso)

19. Em complemento, registra-se no referido voto, que:

7. Bem se vê, o dano ao erário já estaria suficiente e adequadamente caracterizado sobre o Contrato 00 01111/2012 a partir do percuciente parecer emitido pelo auditor federal, sem prejuízo, é claro, de o Tribunal vir a avaliar o eventual afastamento total ou parcial desse dano em função da efetiva comprovação futura sobre a regularidade dos correspondentes dispêndios, após o saneamento do referido processo de TCE por meio da efetiva produção, entre outras medidas, da ampla defesa pelos responsáveis.

8. Diante, portanto, dos elementos de convicção até aqui obtidos neste processo, o TCU deve manter a conversão do originário processo de auditoria em tomada de contas especial, nos termos do art. 47 da Lei n.º 8.443, de 1992, sem prejuízo de todas as demais providências suscitadas pelo Acórdão 453/2022-TCU-Plenário, mantendo, desse modo, a anunciada cautelar suspensiva ora em vigor.

20. Assim, promovidas as citações, e após sucessivas dilações de prazos autorizadas pelo Exmo. Ministro Relator, resume-se a seguir o quadro geral das comunicações, englobando as citações realizadas e as respostas apresentadas pelos responsáveis.

Tabela 1 – Resumo das comunicações.

Natureza	Comunicação	Peça	Destinatário	Peça da ciência	Peça da Resposta
Citação	Ofício 7978/2023-Secomp-4	131	Nilton de Britto	191	227
Citação	Ofício 7982/2023-Secomp-4	132	Hermes Wiliam Bressanin	165	217, 218
Citação	Ofício 7983/2023-Secomp-4	130	Thame de Castro Ribeiro Mello	145	219 - 223
Citação	Ofício 7984/2023-Secomp-4	133	Dynatest Engenharia Ltda	168	197 - 207
Citação	Ofício 7987/2023-Secomp-4	134	Roberto Borges Furtado da Silva	166	194
Citação	Ofício 7998/2023-Secomp-4	135	Ricardo Luiz de Freitas	189	224, 225

Citação	Ofício 8002/2023-Secomp-4	136	Fabio Pessoa da Silva Nunes	167	215
Citação	Ofício 8004/2023-Secomp-4	138	Pavia Brasil Pavimentos e Vias S.A.	187	Não houve
Citação	Ofício 8005/2023-Secomp-4	139	Andre Martins de Araujo	176	226/227
Citação	Ofício 8006/2023-Secomp-4	140	Luiz Antônio Ehret Garcia	192	233
Audiência	Ofício 8019/2023-Secomp-4	142	Edimarques Pereira Magalhaes	169	193
Citação	Ofício 22304/2023-Secomp-4	214	Consorcio Alta - ECP	244	270 - 291
Audiência	Ofício 22306/2023-Secomp-4	213	Fabiano Martins Cunha	258	260
Citação	Ofício 22307/2023-Secomp-4	211	Álvaro Campos de Carvalho (Espólio/sucessor)	246	261, 262

Fonte: Despacho de conclusão das comunicações (peça 292)

21. Após as devidas manifestações, o Diretor da Subunidade Técnica (AudRodoviaAviação), em 9/5/2024, expediu análise da ocorrência de prescrição punitiva e ressarcitória neste processo, referente a irregularidades nas obras de revitalização das rodovias BR-259/MG e BR-474/MG (Contrato 00-1111/2012).

22. A subunidade técnica revisou o histórico processual e concluiu que houve paralisação do processo superior a três anos entre a instrução e a juntada da peça aos autos, o que, à luz do Acórdão 2.368/2023-TCU-Plenário e da Resolução TCU 344/2022, caracterizaria a prescrição intercorrente. A instrução destaca que, para fins de contagem do prazo prescricional, deveria ser considerada a data da juntada da instrução aos autos, e não a data de sua elaboração.

23. Além disso, a subunidade técnica apontou divergências internas sobre a existência e o valor do dano ao erário, bem como a ausência de materialidade e relevância para julgamento das contas, já que a rodovia permanece trafegável e não houve contratação de obras estruturais após o contrato questionado.

24. Propôs-se, então, o reconhecimento da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória; a revogação da medida cautelar de suspensão de pagamentos; a expedição de ciência ao Dnit sobre a necessidade de observância de normativos técnicos em projetos rodoviários; e o arquivamento da TCE sem julgamento de mérito, por ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo.

25. Porém, na Peça 296, o Ministério Público junto ao TCU, em parecer, discorda do entendimento da unidade técnica quanto à ocorrência de prescrição. Argumenta que, durante o período apontado como paralisação, houve ato inequívoco de apuração dos fatos (solicitação de informações ao Dnit por e-mail em 16/4/2020), o que seria suficiente para interromper o prazo prescricional, conforme art. 5º, II, da Resolução-TCU 344/2022.

26. Defende que a solicitação de informações é praxe processual e visa dar celeridade ao andamento dos processos, devendo ser considerada causa interruptiva da prescrição. No mérito, ressalta que há divergência interna sobre o valor do dano, mas entende que a divergência não justifica o arquivamento do processo, pois os achados de auditoria são relevantes e ensejaram medida cautelar e apuração de responsabilidade. Conclui pela inexistência de prescrição e propõe a continuidade da apuração do mérito.

27. Por sua vez, na Peça 297, o Ministro Relator acolheu o entendimento do Ministério Público e afastou a ocorrência de prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória. Fundamentou que a solicitação de informações realizada pelo auditor instrutor em 16/4/2020 configurou ato capaz de interromper a prescrição, nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 344/2022. Determinou a restituição dos autos à unidade técnica para prosseguimento da análise das alegações de defesa e demais medidas necessárias ao exame do mérito do processo.

28. Após o referido despacho, a empresa Dynatest apresentou manifestações complementares às peças 299 e 300. Assim, passa-se a presente instrução a analisar as peças apresentadas em resposta às citações promovidas aos responsáveis.

EXAME TÉCNICO

I. CONTEXTUALIZAÇÃO

29. Inicialmente, cumpre trazer o histórico de eventos contratuais no âmbito do Dnit, para melhor esclarecimento dos fatos. Tal histórico, resumido abaixo, encontra-se mais bem detalhado no Relatório de Fiscalização (peça 39) e nas instruções às peças 49 e 73 destes autos.

30. Os estudos geotécnicos que fundamentaram o projeto executivo inicial foram realizados em 2009, tendo apontado a necessidade de reciclagem ou reconstrução em 88% do trecho da BR-259/MG, com intervenção estrutural no pavimento.

31. Em 5/4/2010, foi elaborado relatório propondo ajustes na solução de engenharia, com o objetivo de adequar o custo do empreendimento, mas mantendo o caráter de recuperação funcional e estrutural do pavimento. Em 6/4/2010, ocorreu reunião entre representantes do Dnit, especificamente da Coordenação-Geral de Desenvolvimento de Projetos (CGDESP), e a empresa projetista Dynatest Engenharia Ltda., na qual foi deliberada a alteração da solução inicialmente proposta, motivada por restrições orçamentárias, ou seja, como o custo do projeto apresentado ficaria muito superior ao limite estabelecido para obras enquadradas no programa Crema 2, tornou-se necessário alteração da solução inicial de projeto.

32. Posteriormente, em 23/9/2010, o Coordenador de Projetos de Infraestrutura/CGDESP/DPP, Hermes Wiliam Bressanin, declarou que todos os itens do projeto analisados se encontravam em condições de aceitação, mesmo diante da substituição da solução estrutural inicialmente proposta pela nova solução, incorporando a solução em CPA. O projeto executivo para a restauração das rodovias BR-259/MG e BR-474/MG (Crema 2ª Etapa) foi formalmente aprovado em 6/10/2010, por meio da Portaria Dnit 1.151/2010.

33. Em agosto/2011, foram realizados ajustes orçamentários e nos serviços de manutenção/conservação, visando adequação a apontamentos do Tribunal de Contas da União.

34. O Contrato 00-1111/2012 foi celebrado em 31/12/2012 entre o Dnit e a empresa Pavia Brasil Pavimentos e Vias S.A., tendo por objeto a execução das obras de revitalização das rodovias BR-259/MG e BR-474/MG, no âmbito do programa Crema 2ª Etapa.

35. Em 5/2/2013, Ricardo Luiz de Freitas assumiu como Chefe de Serviço da Unidade Local do Dnit em Governador Valadares/MG. Em 23/9/2013, foi encaminhado o Memorando 209/2013-U.L-GV pelo Supervisor da Unidade Local, solicitando alteração do cronograma das obras, com transferência dos serviços de restauração para o final do prazo de vigência do contrato.

36. No dia 24/4/2014, foi realizada reunião entre representantes do Dnit (CGMRR, SREMG, U.L. Gov. Valadares), da construtora (Pavia Brasil) e da supervisora (Alta Engenharia), na qual se decidiu pela alteração do critério de medição, permitindo a execução parcial do projeto, sem a execução da CPA, devido à inexistência de material pétreo que atendesse a especificação de projeto (Índice Los Angeles inferior a 30%).

37. Em 15/5/2014, a supervisora Alta Engenharia informou, por meio de ofício, que o material pétreo da região não atendia aos padrões exigidos para a execução da CPA. Em 23/5/2014, o Chefe do Serviço de Engenharia da SREMG reafirmou a impossibilidade de encontrar material pétreo adequado e sugeriu o encerramento do contrato.

38. Em 11/8/2014, foi emitida a Nota Técnica 80/2014 pela Coordenadora de Projeto de Infraestrutura/CGDESP/DPP, concluindo pela existência de erro da projetista na escolha do material pétreo e sugerindo a notificação da empresa e a pesquisa de novas fontes de material.

39. Em 15/10/2014, a supervisora Alta Engenharia reafirmou, em novo ofício, que toda a pavimentação da região utilizava materiais com abrasão acima do especificado.

40. As obras de restauração foram iniciadas apenas em 2015, após a alteração do cronograma. Em 15/3/2016, o Coordenador da CGMRR/DIR, Roberto Borges Furtado da Silva, emitiu o Parecer Técnico 002/2016, sugerindo a aprovação da 1ª Revisão de Projeto em Fase de Obras (RPFO), que retirou a CPA e autorizou a execução, medição e pagamento por obra parcial. Em 17/3/2016, Fábio Pessoa da Silva Nunes, Coordenador-Geral de Manutenção e Restauração Rodoviária/DIR, aprovou a 1ª RPFO, permitindo a execução e medição parcial.

41. Em 6/9/2016, a Diretoria Colegiada do Dnit, por meio da Ata 35/2016, aprovou as adequações de projeto e autorizou a formalização do 3º Termo Aditivo ao Contrato 00-1111/2012.

42. Os primeiros serviços relacionados à solução sem CPA foram pagos na 47ª medição do Contrato 1111/2012, fechada em 31/12/2016. Em 2017, o Relatório de Fiscalização 106/2017 do TCU identificou as principais irregularidades no contrato.

43. Em 27/10/2017, foi lavrada ata de reunião na qual se decidiu por modificações qualitativas e quantitativas no Contrato 00-1111/2012, sem a devida formalização por termo aditivo.

44. Nos anos seguintes, até 2023, a BR-259/MG permaneceu coberta apenas por contratos de conservação rodoviária, não tendo sido contratadas novas obras de restauração estrutural até a data do último

pronunciamento processual.

45. Com relação aos apontamentos efetuados por este Tribunal, convém registrar que a instrução à peça 91 contém todo o detalhamento da apuração do débito, da identificação dos responsáveis quanto às audiências e citações determinadas no subitem 1.7.1 do Acórdão 453/2022-TCU-Plenário e no item 9.1 do Acórdão 1171/2022-TCU-Plenário (peça 91, itens 5-119). A instrução de citação, que caracterizou o débito neste processo, assim classificou as irregularidades:

a) deficiência do projeto executivo para as obras do Crema 2, na BR-259/MG, por não ter se amparado em soluções tecnicamente embasadas em estudos geotécnicos do projeto Crema 2 (peça 22, p. 24-32), os quais apontavam para a necessidade de reciclagem/reconstrução de 88,35% do trecho analisado. Apesar disso, adotou-se solução estrutural não albergada nos normativos técnicos comumente utilizados como critério em projetos do Programa Crema 2ª Etapa. A solução estrutural adotada, que inclui a aplicação de Camada Porosa de Atrito (CPA), corresponde a intervenções que são de menor monta, fundamentadas sobretudo em questões relacionadas ao custo financeiro das obras, porém, mantendo o horizonte do projeto de dez anos (peça 35, p. 19 e peça 17, p. 61);

b) deficiência de projeto executivo (Crema 2) que previu o emprego de agregado graúdo (brita) que não atende às características geotécnicas (abrasão Los Angeles – peça 37) necessárias para executar a CPA;

c) aprovação de revisão de projeto em fase de obras (1ª RPFO) que autoriza a execução/medição/pagamento de serviço parcial, sem a CPA (que já era estruturalmente insuficiente para atender às demandas do pavimento), permitindo a execução das demais intervenções (peça 38, p. 154) com liberação do trecho para o tráfego, apesar de haver indicação de que o problema era tão grave que ensejaria o encerramento do contrato (peça 17, p. 33).

46. O valor do débito foi apurado a partir da última medição acumulada do Contrato 00-1111/2012, com a identificação dos itens da planilha contratual com execução das soluções de fresagem + reperfilagem + *cape seal* (microrrevestimento a frio) + CPA (FS5 + REP + CS +CPA). Nesses itens da planilha contratual, foi aplicado o percentual de 47,91% sobre o valor pago acumulado, considerando como data base para o débito a data da última medição do contrato, de forma mais favorável aos responsáveis, conforme detalhado na tabela a seguir.

Tabela 2 - Cálculo de débito para o Contrato 00-1111/2012

Código	Descrição do serviço	Valor (PI) acumulado	Reajustamento acumulado	Débito (47,91%)
30	CS+CPA (EXT=0,80KMF; P.U.=R$ 88.828,10)-pista	19.945,11	8.888,58	13.814,22
31	REP+CS+CPA (EXT.=2,80KMF; P.U.=R$ 123.451,47)-pista	166.753,24	77.498,72	117.021,11
34	FS5(20%)+CS+CPA (EXT.=11,32KMF; P.U.=R$ 122.013,08)-pista	292.195,65	123.181,93	199.007,40
35	FS5(30%)+CS+CPA (EXT.=19,78KMF; P.U.=R$ 122.246,18)-pista	666.575,89	296.622,02	461.468,12
36	FS5(40%)+CS+CPA (EXT.=38,16KMF; P.U.=R$ 137.784,85)-pista	1.669.270,77	712.013,33	1.140.873,21
37	FS5(50%)+CS+CPA (EXT.=25,92KMF; P.U.=R$ 148.104,17)-pista	1.946.177,29	794.563,38	1.313.088,85
38	FS5(60%)+CS+CPA (EXT.=13,64KMF; P.U.=R$ 155.574,11)-pista	3.973.686,06	1.713.969,06	2.724.955,57
39	FS5(70%)+CS+CPA (EXT=1,24KMF; PU=R$ 147.735,08)	117.373,68	52.194,28	81.240,01
40	FS5(80%)+CS+CPA (EXT.=13,16KMF; P.U.=R$ 172.437,51)-pista	1.374.300,16	569.376,38	931.215,43
41	FS5(90%)+CS+CPA (EXT.=8,60KMF; P.U.=R$ 187.830,62)-pista	871.458,39	387.498,60	603.166,29
42	FS5(100%)+CS+CPA (EXT.=8,78KMF;	912.207,62	394.170,45	625.885,73

	P.U.=R$ 188.005,87)-pista			
44	FS5(40%)+REP+CS+CPA (EXT.=6,64KMF; P.U.=R$ 177.052,59)-pista	1.164.873,02	533.113,37	813.505,28
45	FS5(30%)+REP+CS+CPA (EXT=19,20KMF; P.U.=R$ 188.705,20)-pista	1.858.086,05	847.736,77	1.296.359,71
46	FS5(60%)+REP+CS+CPA (EXT=4,48KMF; P.U.=R$ 198.322,63)-pista	498.194,93	226.892,74	347.389,50
47	FS5(70%)+REP+CS+CPA (EXT=19,08KMF; P.U.=R$ 205.670,34)[22]-pista	2.280.963,57	1.037.001,52	1.589.637,07
48	FS5(80%)+REP+CS+CPA (EXT=13,04KMF; P.U.=R$ 217.557,61) -pista	1.641.990,34	696.137,58	1.120.197,09
50	FS5(100%)+REP+CS+CPA (EXT=18,12KMF; P.U.=R$ 237.017,63) -pista	2.615.997,76	1.184.394,70	1.820.768,03
	Estorno	-1.267.083,16		-81.600,16
Total		20.802.966,37	9.655.253,41	15.117.992,48
Retirada do estorno				**+81.600,16**
Valor total do débito (data-base jan./2011, peça 88)				**15.199.592,64**

Fonte: tabela 3, instrução à peça 91, item 118, reproduzida com ajustes de estilo.

47. Na tabela 2, resume-se o débito por medição e com as respectivas datas de pagamentos ocorridas no Contrato 00-1111/2012, conforme detalhado em memória de cálculo, à peça 100.

Tabela 3 – Débito no Contrato 00-1111/2012

Medição	Ordem Bancária	Data de pagamento	Débito (R$)
46	2017OB801560	27/1/2017	1.443.243,30
47	2017OB809929	22/2/2017	1.633.419,93
48	2017OB815223	16/3/2017	2.456.251,45
49	2017OB822878	4/5/2017	1.958.838,92
50	2017OB826879	22/5/2017	1.632.928,00
51	2017OB829911	5/6/2017	2.434.760,27
52	2017OB848205	4/9/2017	1.935.410,21
53	2017OB856276	16/10/2017	1.704.740,54
Total			**15.199.592,64**

Fonte: elaboração própria com base nos processos de pagamento do Contrato 00-1111/2012, peças 101-102 e peça 100

48. Diante da apuração das datas de pagamentos dos valores impugnados, atualizou-se o valor do dano ao erário no sistema débito do TCU, sendo o valor atualizado de R$ 20.391.406,00 (26/1/2023), sem aplicação

[22] Na tabela 3 (elaboração própria com base em dados do Sistema de Administração de Contratos – SIAC) da peça 91 consta o Preço Unitário de R$ 51205.670,34, aparentemente erro de digitação.

de juros de mora (peça 103), os quais serão acrescidos, caso o responsável venha a ser condenado, nos termos da legislação vigente.

49. Com relação aos responsáveis, a Unidade Técnica identificou diversos agentes do Dnit, da projetista, da executora e da supervisora, incluindo Nilton de Britto, Hermes Wiliam Bressanin, Thame de Castro Ribeiro Mello, Roberto Borges Furtado da Silva, Fábio Pessoa da Silva Nunes, Ricardo Luiz de Freitas, Dynatest Engenharia Ltda., Pavia Brasil Pavimentos e Vias S.A. e o Consórcio Alta - ECP (peça 112, p. 7-8). O dano decorreria, entre outros fatores, de adequações promovidas na revisão de projeto em fase de obras, que permitiram a execução, medição e pagamento de serviço parcial, com a retirada da CPA, mesmo diante de indicação de que o problema era tão grave que poderia ensejar o encerramento do contrato.

50. Considerando que o dano envolve tanto a área de projeto quanto de infraestrutura, e que as aprovações das adequações de projeto (1ª RPFO) foram aceitas em reunião da Diretoria Colegiada do Dnit, propôs-se também a inclusão dos diretores Luiz Antônio Ehret Garcia (DIR) e André Martins de Araújo (DPP), que participaram da aprovação da 1ª RPFO e da autorização do 3º Termo Aditivo (peça 112, p. 7-8).

51. O projeto executivo foi aprovado pela CGDESP/DPP, contrariando os estudos geotécnicos e indicando material pétreo inadequado para a CPA, o que reforçou a inclusão do diretor da DPP no rol de responsáveis. A aprovação do Parecer Técnico 02/2016, que sustentou a alteração do projeto e permitiu a execução parcial, ocorreu no âmbito da CGMRR/DIR, vinculando também o diretor da DIR à responsabilização.

52. A instrução ressalta que outros ex-diretores signatários da Ata 35/2016 atuavam em áreas distintas e, portanto, não seria proporcional imputar-lhes débito solidário, devendo ser afastada sua responsabilidade pelo dano.

53. Além disso, foi proposta a inclusão do Superintendente Regional do Dnit/MG, Álvaro Campos de Carvalho, que participou de reunião sobre a retirada da CPA e já havia sido cientificado sobre a gravidade do problema, mas não adotou providências para alterar o projeto, formalizar aditivo ou propor a rescisão contratual.

54. Em caso de falecimento do responsável (Sr. Álvaro Campos de Carvalho), a citação deve ser encaminhada ao espólio ou aos herdeiros, conforme previsto na Resolução-TCU 170/2004 (conforme efetuado – vide tabela das comunicações processuais acima).

55. Por fim, a instrução também identificou como responsáveis, para fins de audiência sobre a ausência de formalização de aditivos, Fabiano Martins Cunha, Ricardo Luiz de Freitas, Fábio Pessoa da Silva Nunes e Edimarques Pereira Magalhães, detalhando as circunstâncias na matriz de responsabilização (peça 112, p. 20, 34-35). Foram feitos ajustes no cálculo do débito e na redação das condutas, nexos de causalidade, culpabilidade e dispositivos violados, incluindo os diretores da DPP, DIR e o espólio do superintendente regional no polo passivo.

II. DEFESAS APRESENTADAS PELOS RESPONSÁVEIS

II.1. Edimarques Pereira Magalhães (peça 193) - Audiência

56. O responsável foi chamado em Audiência nos autos, na condição de Coordenador-Geral de Desenvolvimento e Projetos (CGDESP), por: decidir, após reunião entre o Superintendente da SREMG e outras autoridades (peça 67, p. 10-12, peça 82, p. 12), por uma diversidade de modificações qualitativas e quantitativas no Contrato 00-1111/2012, sem haver a análise das áreas técnicas competentes e sem a devida formalização por meio de aditivo contratual, apresentando suas alegações de defesa à peça 193.

II.1.1 Preliminares – Ausência de participação e competência

57. O defendente afirma que não participou da reunião de 27/10/2017 que deliberou sobre as alterações contratuais, conforme demonstra a ata anexada à defesa. Ressalta que sua atuação como CGDESP/DPP limitou-se à adoção de providências relativas às falhas do projeto, como a instauração de Processo Administrativo de Apuração de Responsabilidade (PAAR) para apurar a conduta da projetista Dynatest, não tendo qualquer influência sobre a condução ou gestão de contratos de execução de obras.

58. Argumenta que, à época dos fatos, a competência para lavratura, assinatura e publicação de termos aditivos estava delegada à Superintendência Regional do Dnit/MG, por meio de portaria específica, e que a Instrução Normativa vigente estabelecia que o início do processo de revisão de projeto em fase de obra não era atribuição da unidade responsável pela aceitação/aprovação do projeto, mas sim da Diretoria de Planejamento e Pesquisa ou das Superintendências Regionais.

II.1.2 Fundamentação sobre a ausência de responsabilidade

59. O defendente destaca que sua atuação se restringiu à esfera técnica de projetos, não tendo qualquer competência para decidir sobre modificações contratuais, tampouco para formalizar aditivos. Afirma que, diante da falha identificada no projeto executivo, instaurou o PAAR para apuração de responsabilidade da projetista, o

que resultou em penalidade aplicada à Dynatest.

60. Ressalta que não houve qualquer participação sua nas decisões sobre alterações contratuais, nem na condução de reuniões que deliberaram sobre modificações no contrato, e que sua atuação não se relaciona com a gestão contratual, mas sim com a análise técnica de projetos.

II.1.3 Ausência de nexo de causalidade

61. O responsável sustenta que não há nexo de causalidade entre sua conduta e a irregularidade apontada, pois não participou das decisões sobre alterações contratuais, não tinha competência para iniciar processos de revisão de projeto em fase de obra, e não era responsável pela formalização de aditivos. Argumenta que a própria unidade técnica do TCU reconheceu, em pronunciamento, que não há elementos para sua responsabilização, pois sua atuação se limitou à adoção de providências relativas às falhas do projeto.

II.1.4 Considerações sobre a atuação institucional

62. O defendente esclarece que, no âmbito do Dnit, a CGDESP/DPP não possui influência sobre a gestão de contratos de execução de obras, sendo sua atuação restrita à análise e aprovação de projetos. Destaca que, no caso concreto, sua atuação foi voltada à apuração de falhas técnicas do projeto, e não à gestão contratual ou à implementação de alterações no contrato.

II.1.7 Pedidos

63. Ao final, requer o acolhimento das justificativas apresentadas e o afastamento de sua responsabilização pelas supostas falhas identificadas no Projeto Executivo Crema 2ª Etapa das rodovias BR-259/MG e BR-474/MG. Coloca-se à disposição para esclarecimentos adicionais, caso necessário.

II.2 Fabiano Martins Cunha (peça 260) - Audiência

64. O responsável foi chamado em Audiência nos autos, na condição de Superintendente Regional do Dnit/MG, por: decidir, em 27/10/2017, após reunião com o Chefe de Serviço da Unidade Local do Dnit em Governador Valadares/MG e outras autoridades (peça 67, p. 10-12 e peça 82, p. 12) por uma diversidade de modificações qualitativas e quantitativas no Contrato 00-1111/2012, sem haver a análise das áreas técnicas competentes e sem a devida formalização por meio de aditivo contratual, apresentando suas alegações de defesa à peça 260.

II.5.1 Preliminares – Prescrição

65. O defendente alega, preliminarmente, a ocorrência de prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória, com fundamento na Lei 9.873/1999 e na Resolução TCU 344/2022. Argumenta que os atos a ele imputados ocorreram em 27/10/2017, e que a citação só se deu em 2023, ultrapassando o prazo quinquenal.

66. Sustenta também a ocorrência de prescrição intercorrente, pois o processo teria ficado paralisado por mais de três anos entre a última manifestação relevante e a retomada da instrução, o que, segundo a defesa, fulminaria a pretensão do TCU.

II.5.2 Fundamentação sobre a ausência de responsabilidade

67. O responsável argumenta que, à época dos fatos, a Superintendência Regional do Dnit/MG não detinha competência para aprovar alterações de projeto em fase de obras, sendo essa atribuição da unidade gestora do contrato.

68. Afirma que sua atuação se limitou à participação em reuniões técnicas e à condução administrativa dos encaminhamentos necessários, sem qualquer decisão monocrática ou individual sobre alterações contratuais.

69. Ressalta que todas as decisões foram tomadas de forma colegiada, com base em pareceres técnicos e jurídicos, e que a aprovação da 1ª Revisão de Projeto em Fase de Obras (1ª RPFO) foi precedida de análise e manifestação das áreas técnicas competentes.

II.5.3 Ausência de nexo de causalidade

70. O defendente sustenta que não há nexo de causalidade entre sua conduta e o suposto dano ao erário, pois não participou (i) das decisões técnicas que resultaram na separação da CPA, (ii) nem da execução das obras.

71. Argumenta que a aprovação da 1ª RPFO foi precedida de pareceres técnicos e jurídicos, e que a decisão foi colegiada, não cabendo responsabilização individual. Destaca que a Diretoria Colegiada não detinha competência regimental para aprovar alterações de projeto em fase de obras, sendo essa atribuição da unidade gestora do contrato.

II.5.4 Fundamentação técnica e ausência de dano

72. O responsável afirma que a solução adotada (execução dos serviços até o microrrevestimento, sem a CPA) era tecnicamente adequada e largamente utilizada em contratos do Dnit, não havendo prejuízo à funcionalidade da rodovia.

73. Sustenta que não houve pagamento parcial ou adiantamento de serviços não executados, e que

todos os pagamentos foram realizados conforme a execução efetiva das obras. Argumenta que os serviços realizados garantiram a trafegabilidade e a segurança da rodovia, e que não se comprovou a existência de dano ao erário, pois o pavimento permaneceu funcional por vários anos após a execução das obras.

II.5.5 Ausência de dolo ou erro grosseiro

74. O defendente alega que não houve dolo ou erro grosseiro em sua conduta, pois todas as decisões foram tomadas com base em pareceres técnicos e jurídicos, dentro do padrão de diligência esperado de um gestor público. Ressalta que a responsabilidade dos gestores é subjetiva e depende da comprovação de culpa, o que não se verifica no caso concreto.

II.5.6 Pedidos

75. Ao final, requer o reconhecimento da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, o afastamento de qualquer responsabilização ou penalidade, e, subsidiariamente, o reconhecimento da regularidade de sua conduta e a inexistência de dano ao erário. Solicita, ainda, que sejam consideradas as manifestações técnicas e os dados apresentados, e que, caso haja novos documentos ou fatos, seja aberto prazo para nova manifestação.

II.3 Roberto Borges Furtado da Silva (peça 194) - Citação

76. O responsável foi citado nos autos, na condição de Coordenador da CGMRR/DIR, por: validar o Parecer Técnico 02/2016 (peça 11, p. 30-34) sobre alteração no projeto Crema 2ª Etapa, permitindo a descaracterização do projeto executivo para restauração da BR-259/MG, retirando a CPA e autorizando a execução/medição/pagamento por obra parcial, apresentando suas alegações de defesa à peça 194.

II.2.1 Fundamentação sobre a ausência de responsabilidade

77. O defendente argumenta que nunca houve, de fato, a retirada da CPA do projeto executivo, mas apenas o destaque desse item para permitir a continuidade das obras enquanto se buscava solução para a inadequação dos materiais disponíveis na região. Afirma que a decisão de desmembrar a CPA foi técnica, tomada por outros agentes, e não por ele, e que sua atuação se limitou à aprovação do parecer técnico quanto ao orçamento, não sobre a alteração qualitativa do projeto.

78. Ressalta que todos os problemas verificados na execução da obra decorreram de falhas do projeto executivo aprovado anteriormente, do qual não participou, e que a solução menos robusta foi adotada para adequar o custo ao orçamento disponível, sendo aprovada, licitada e contratada antes de sua atuação.

II.2.2 Ausência de participação nas decisões sobre a CPA

79. O responsável destaca que, durante a execução da obra, a fiscalização da Superintendência Regional de Minas Gerais, juntamente com a empresa executora e a supervisora, identificou a impossibilidade de utilizar a pedreira originalmente indicada para a CPA. Diversas autoridades já tinham conhecimento do defeito no projeto executivo e determinaram que os demais itens, exceto a CPA, continuassem a ser medidos e executados normalmente, sem sua participação ou anuência.

80. Afirma que a proposta de desmembramento da CPA partiu do Chefe da Unidade Local, com parecer favorável da supervisora, e que sua aprovação do Parecer Técnico 02/2016 limitou-se à análise do orçamento, não tendo decidido sobre a alteração qualitativa do projeto.

II.2.3 Intenção de execução integral da obra

81. O defendente sustenta que nunca foi intenção dos gestores deixar de executar a CPA, mas sim garantir a continuidade da obra enquanto se buscava solução técnica para o problema do material pétreo. Argumenta que o desmembramento da CPA foi uma medida administrativa transitória, e que a intenção sempre foi realizar a obra em sua integralidade, conforme demonstrado nos documentos e declarações da fiscalização.

II.2.4 Decisão posterior pela não execução da CPA

82. O responsável esclarece que a decisão definitiva de não executar a CPA foi tomada posteriormente, em 2017, em reunião da qual não participou, e que, à época da aprovação do Parecer Técnico 02/2016, a expectativa era de que a CPA seria executada assim que fosse encontrada solução técnica adequada.

II.2.5 Preliminar – Prescrição

83. O defendente alega que a pretensão punitiva do TCU está fulminada pela prescrição, pois o ato a ele imputado (aprovação do Parecer Técnico 02/2016) ocorreu em 17/3/2016, e sua citação só se deu em 2022, mais de cinco anos depois. Sustenta que não houve qualquer ato específico de investigação ou citação em relação a ele nesse período, o que caracteriza a prescrição da pretensão punitiva.

II.2.6 Pedidos

84. Ao final, requer o arquivamento do processo, sem penalidades, em razão da ausência de responsabilidade pela suposta retirada da CPA ou autorização para execução parcial da obra, e, subsidiariamente, o reconhecimento da prescrição. Coloca-se à disposição para esclarecimentos adicionais, caso

necessário.

II.4 Dynatest Engenharia Ltda. (peças 197-207 e 299-300) - Citação

85. A Dynatest Engenharia Ltda., na condição de projetista citada nos autos, apresentou defesa detalhada em relação à imputação de responsabilidade por suposto erro de projeto no âmbito do Contrato PP-183/2008-00, firmado com o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) para elaboração de projeto básico e executivo de engenharia de restauração tipo Crema – 2ª Etapa, nas Rodovias BR-259/474/MG.

II.3.1 Fundamentação sobre a atuação contratual e técnica

86. A empresa sustenta que cumpriu integralmente o objeto contratual, tendo elaborado e entregue o projeto estrutural conforme o Termo de Referência do Edital nº 031/2008 e as normas técnicas vigentes, com aprovação formal do Dnit e recebimento dos pagamentos devidos. Após a entrega e aprovação do projeto original, a Dynatest afirma que foi formalmente demandada pelo Dnit, em reunião realizada em 6/4/2010, a apresentar uma solução alternativa de menor custo, diante da constatação de que o orçamento disponível para as obras era significativamente inferior ao valor orçado no projeto estrutural.

87. A empresa destaca que esse estudo alternativo foi elaborado fora do escopo contratual, sem aditivo, remuneração ou obrigação formal, caracterizando-se como colaboração técnica *pro bono*, em atendimento ao interesse público e à solicitação expressa da Administração.

88. A Dynatest enfatiza que o projeto alternativo não substituiu o projeto original, não houve qualquer ajuste formal para sua adoção, e todas as decisões subsequentes sobre a escolha do projeto a ser utilizado na licitação e execução das obras foram tomadas exclusivamente pelo Dnit, sem participação da empresa. Ressalta que o projeto original foi aprovado, medido e pago, e que a empresa não foi chamada para esclarecimentos durante a execução das obras, tampouco participou de decisões relativas à execução, fiscalização ou escolha de materiais.

II.3.2 Ausência de nexo de causalidade e de responsabilidade

89. A empresa argumenta que não há nexo de causalidade entre sua conduta e as irregularidades apontadas na execução das obras, pois sua participação se encerrou com a entrega do projeto contratado. Sustenta que o estudo alternativo foi uma colaboração técnica, sem qualquer obrigação contratual, e que a responsabilidade pela adoção de soluções técnicas, execução e fiscalização das obras é exclusiva do Dnit e das empresas contratadas para execução e supervisão.

90. A Dynatest alega que não houve execução da camada de Camada Porosa de Atrito (CPA) com material pétreo inadequado, não se comprovando dano ao erário, e que a penalidade administrativa anteriormente aplicada à empresa foi anulada pela Justiça Federal, que reconheceu a boa-fé da projetista, a ausência de vínculo contratual com o estudo alternativo e a inexistência de prejuízo à Administração.

91. A defesa também destaca que a especificação DNER-ES 386/99 admite, expressamente, a utilização de material pétreo com índice de abrasão Los Angeles superior a 30%, desde que haja comprovação de desempenho anterior satisfatório. A Dynatest apresentou justificativas técnicas, experiências anteriores e ensaios laboratoriais (Ensaio Cantabro, COPPE/UFRJ) demonstrando a viabilidade da solução proposta, afastando a configuração de erro grosseiro.

92. A Dynatest, em sua defesa, buscou demonstrar que a solução técnica proposta no projeto alternativo – a execução de CPA utilizando material pétreo da região (pedreira P2 – Marta e Taborda) – era tecnicamente viável, mesmo com índice de abrasão Los Angeles superior ao limite normativo de 30%. Para tanto, apresentou justificativas técnicas, experiências anteriores e, principalmente, ensaios laboratoriais realizados em parceria com a COPPE/UFRJ.

Relatório Técnico – Análise Mecanística da Solução CPA (Peça 203)

93. O documento intitulado ‘Análise Mecanística da Solução de Restauração dos Pavimentos da Rodovia BR-259/474/MG’ detalha a metodologia e os resultados da avaliação técnica da solução proposta. O relatório apresenta:

- Retroanálise dos módulos de resiliência das camadas do pavimento: Foram realizados ensaios de campo com o equipamento Falling Weight Deflectometer (FWD) para obtenção das bacias de deflexão e, a partir delas, a retroanálise dos módulos de resiliência das camadas constituintes do pavimento. Os resultados são apresentados em tabelas e gráficos, segmentando a rodovia em trechos homogêneos.
- Simulação computacional: Utilizando o software Elmod6, foram simuladas as condições estruturais do pavimento, considerando a aplicação da CPA com as características propostas.
- Cálculo do módulo de resiliência da CPA: Com base no modelo do Asphalt Institute, considerando teor de asfalto, volume de vazios e viscosidade do ligante, foi estimado um módulo de resiliência de 10.500 kgf/cm² para a camada de CPA.

- Verificação de fadiga: A análise mecanística demonstrou que, para a CPA, não se prevê tensão de tração na fibra inferior da camada, ou seja, a solicitação predominante é de compressão, o que afasta o risco de ruptura por fadiga.

94. O relatório conclui que a solução de CPA, conforme proposta, não estaria sujeita a fadiga por tração e que, com o uso de ligantes poliméricos e capa selante, a durabilidade e o desempenho funcional seriam adequados para as condições da rodovia.

Ensaio Cantabro da Solução CPA – COPPE/UFRJ (Peça 202)

95. O relatório técnico da COPPE/UFRJ apresenta os resultados dos ensaios laboratoriais realizados sobre corpos de prova da mistura asfáltica proposta para a CPA:

- Resistência à tração por compressão diametral: Foram realizados ensaios em corpos de prova moldados, seguindo metodologia reconhecida (ASTM D 4123-82 e DNER), para avaliar a resistência à tração da mistura.
- Desgaste Cantabro: O ensaio Cantabro, realizado no aparelho de abrasão Los Angeles, avalia a resistência à desagregação da mistura asfáltica por abrasão. Os resultados são apresentados em tabela, indicando a perda de massa dos corpos de prova após o ensaio.

96. Os valores de perda Cantabro variaram entre 5,3% e 20,5%, com a maioria dos corpos de prova apresentando perdas inferiores a 15%, o que, segundo a literatura técnica e normas internacionais, é considerado aceitável para misturas do tipo CPA, especialmente quando se utiliza ligante polimérico.

97. Conclui que os ensaios demonstraram que a mistura proposta, mesmo com agregado de índice Los Angeles superior a 30%, apresentou desempenho satisfatório em termos de resistência à tração e desgaste por abrasão, sendo tecnicamente viável para aplicação como CPA.

Justificativas Técnicas e Experiências Prévias

98. Além dos ensaios laboratoriais, a Dynatest apresentou justificativas técnicas baseadas em experiências anteriores, relatando obras em que a CPA foi executada com materiais de índice Los Angeles superior a 30% (inclusive acima de 40% e até 65%), com desempenho satisfatório comprovado por avaliações de campo e simulação de tráfego. Essas experiências foram utilizadas para fundamentar a exceção prevista na DNER-ES 386/99, que admite o uso de agregados com índice superior, desde que haja comprovação de desempenho anterior.

99. A defesa técnica da Dynatest enfatiza que a norma DNER-ES 386/99 não veda de forma absoluta o uso de agregados com índice Los Angeles superior a 30%, desde que haja comprovação de desempenho. Além disso, os ensaios laboratoriais e as experiências anteriores demonstram que a solução proposta não configura erro grosseiro ou risco inaceitável à durabilidade do pavimento. O próprio Dnit, em manifestações técnicas, reconheceu que as justificativas apresentadas pela empresa ‘dão indícios de que a solução proposta poderia ser aplicada’, embora tenha mantido a penalidade por entender que não houve comprovação suficiente.

100. Em resumo, os documentos técnicos e laboratoriais apresentados pela Dynatest foram fundamentais para demonstrar que a solução de CPA proposta no projeto alternativo era tecnicamente viável, mesmo com o uso de material pétreo da região com índice Los Angeles superior ao limite normativo. Os ensaios realizados na COPPE/UFRJ e a análise mecanística detalhada afastam a configuração de erro grosseiro e reforçam a tese de que não houve dolo, má-fé ou risco concreto de dano ao erário, especialmente diante da não execução da solução questionada na obra.

II.3.3 Fundamentação jurídica e decisões judiciais

101. A empresa ressalta que a Lei 8.666/1993 exige contrato escrito para ajustes com a Administração, sendo nulo qualquer ajuste verbal ou informal. Argumenta que, sem documento formal que implicasse novo ajuste para a entrega de outro projeto, só pode ser considerado para fins de crítica e controle o projeto estrutural concluído e aprovado, no qual não se identificou qualquer erro ou inexecução contratual.

102. A Dynatest informa que a penalidade de multa aplicada pelo Dnit foi anulada por sentença da 20ª Vara Federal da SJDF, decisão confirmada em segunda instância pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, que reconheceu a ausência de vínculo contratual com o estudo alternativo, a inexistência de execução da solução sancionada e a violação aos princípios da confiança legítima e da boa-fé objetiva. O acórdão do TRF-1 destacou que a atuação da empresa foi colaborativa, sem obrigação formal, e que não houve inadimplemento contratual. A decisão judicial transitou em julgado, tornando definitiva a anulação da penalidade.

II.3.4 Preliminar – Prescrição

103. A empresa suscita a ocorrência de prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória, argumentando que o contrato foi encerrado em 2011 e que a empresa só foi cientificada do suposto erro de projeto em 2018, ultrapassando o prazo quinquenal previsto em lei. Sustenta que a Nota Técnica nº 80/2014, que fundamentou a abertura do processo administrativo, não foi comunicada à Dynatest à época, não podendo ser considerada ato

inequívoco de apuração para fins de interrupção da prescrição.

II.3.5 Princípios da razoabilidade, proporcionalidade e segurança jurídica

104. A Dynatest argumenta que a aplicação de penalidade administrativa sem dano, sem execução da solução questionada e sem obrigação contratual viola os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e segurança jurídica. Ressalta que o TCU e o STF reconhecem que sanções administrativas devem ser proporcionais à gravidade da conduta e ao dano efetivamente causado, e que a penalidade imposta à empresa foi desproporcional e careceu de fundamentação fática e jurídica.

II.3.6 Pedidos

105. Ao final, a Dynatest requer o acolhimento das razões de defesa, o afastamento de qualquer responsabilização ou penalidade, o reconhecimento da prescrição e que seja considerada a decisão judicial que anulou a penalidade administrativa, reconhecendo a inexistência de dano e de nexo de causalidade entre a conduta da empresa e as irregularidades apontadas.

II.5 Luiz Antônio Ehret Garcia (peça 233) - Citação

106. O responsável foi citado nos autos, na condição de Diretor de Infraestrutura Rodoviária do Dnit, por: aprovar, em reunião da Diretoria Colegiada do Dnit, de 6/9/2016, Ata 35/2016 (peça 107), as adequações de projeto, formalizada na 1ª Revisão de Projeto em Fase de Obras (1ª RPFO), autorizar a formalização do 3º Termo Aditivo ao Contrato 00-1111/2012, Processo SEI 50.600.016.928/2010, e emitir Relato 250/2016 (peça 106), mesmo após a aprovação pela Coordenação-Geral de Manutenção e Restauração Rodoviária (CGMRR) do Parecer Técnico 02/2016 (peça 11, p. 30-34) sobre alteração no Projeto Crema 2ª Etapa, permitindo a desconfiguração do projeto executivo para restauração da BR-259/MG, retirando a CPA e permitindo a execução/medição/pagamento por obra parcial, apresentando suas alegações de defesa à peça 194.

II.4.3 Preliminares – Prescrição

107. O defendente alega, preliminarmente, a ocorrência de prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória, com fundamento na Lei 9.873/1999 e na Resolução TCU 344/2022. Argumenta que o ato a ele imputado (aprovação da 1ª RPFO) ocorreu em 6/9/2016, e que a citação só se deu em 2023, ultrapassando o prazo quinquenal.

108. Sustenta também a ocorrência de prescrição intercorrente, pois o processo teria ficado paralisado por mais de três anos entre a última manifestação relevante e a retomada da instrução, o que, segundo a defesa, fulminaria a pretensão do TCU.

II.4.4 Fundamentação sobre a ausência de responsabilidade

109. O responsável argumenta que sua atuação se limitou a levar à deliberação da Diretoria Colegiada do Dnit a celebração do 3º Termo Aditivo, após o cumprimento de todos os requisitos previstos na Instrução Normativa vigente à época. Afirma que a aprovação da 1ª RPFO não implicou transfiguração do projeto executivo, mas apenas permitiu a separação do item CPA dos demais serviços, para viabilizar o início das obras enquanto se buscava solução para o problema do material pétreo.

110. Ressalta que a decisão foi técnica, tomada em conjunto com a fiscalização, a supervisora e a executora, e que a Diretoria Colegiada apenas autorizou a celebração do termo aditivo, não sendo responsável pela aprovação de alterações de projeto de engenharia.

II.4.5 Ausência de nexo de causalidade

111. O defendente sustenta que não há nexo de causalidade entre sua conduta e o suposto dano ao erário, pois não participou das decisões técnicas que resultaram na separação da CPA, nem da execução das obras.

112. Argumenta que a aprovação da 1ª RPFO foi precedida de pareceres técnicos e jurídicos, e que a decisão foi colegiada, não cabendo responsabilização individual. Destaca que a Diretoria Colegiada não detinha competência regimental para aprovar alterações de projeto em fase de obras, sendo essa atribuição da unidade gestora do contrato.

II.4.6 Fundamentação técnica e ausência de dano

113. O responsável afirma que a solução adotada (execução dos serviços até o microrrevestimento, sem a CPA) era tecnicamente adequada e largamente utilizada em contratos do Dnit, não havendo prejuízo à funcionalidade da rodovia.

114. Sustenta que não houve pagamento parcial ou adiantamento de serviços não executados, e que todos os pagamentos foram realizados conforme a execução efetiva das obras. Argumenta que os serviços realizados garantiram a trafegabilidade e a segurança da rodovia, e que não se comprovou a existência de dano ao erário, pois o pavimento permaneceu funcional por vários anos após a execução das obras.

II.4.7 Ausência de dolo ou erro grosseiro

115. O defendente alega que não houve dolo ou erro grosseiro em sua conduta, pois todas as decisões

foram tomadas com base em pareceres técnicos e jurídicos, dentro do padrão de diligência esperado de um gestor público. Ressalta que a responsabilidade dos gestores é subjetiva e depende da comprovação de culpa, o que não se verifica no caso concreto.

II.4.8 Pedidos

116. Ao final, requer o reconhecimento da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, o afastamento de qualquer responsabilização ou penalidade, e, subsidiariamente, o reconhecimento da regularidade de sua conduta e a inexistência de dano ao erário. Solicita, ainda, que sejam consideradas as manifestações técnicas e os dados apresentados, e que, caso haja novos documentos ou fatos, seja aberto prazo para nova manifestação.

II.6 Ebe Eiterer Campos de Carvalho (herdeira de Álvaro Campos de Carvalho) – peças 261-262 - Citação

117. O responsável foi citado nos autos, na condição de Superintendente Regional do Dnit/MG, por: não adotar providências saneadoras quanto à alteração da concepção do projeto e à formalização de aditivo contratual, ou não propor a rescisão contratual, e, ao contrário, permitir que o Chefe de Serviço da Unidade Local de Governador Valadares propusesse a modificação do projeto, com a retirada da CPA e execução/medição/pagamento parcial da solução projetada (peça 11, p. 27-28 e p. 41), liberando o tráfego sem a execução da camada final prevista em projeto, mesmo ciente, em 1/9/2014, da Nota Técnica 80/2014 (peça 17, p. 62-71) onde constavam orientações claras para notificação à projetista, empresa Dynatest Engenharia Ltda., sobre inconsistências do projeto executivo e listagem para pesquisa de outras possíveis fontes de materiais pétreos na região, sendo sua herdeira, Ebe Eiterer Campos de Carvalho, devidamente citada, apresentou suas alegações de defesa às peças 261-262.

II.6.1 Preliminares – Extinção da punibilidade e prescrição

118. A defesa alega, preliminarmente, a extinção da punibilidade em razão do falecimento do responsável antes do trânsito em julgado de eventual decisão condenatória, destacando o caráter personalíssimo da multa e a impossibilidade de sua transferência aos herdeiros, conforme precedentes do TCU e do STF.

119. Alega também a ocorrência de prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória, com fundamento na Lei 9.873/1999 e na Resolução TCU 344/2022, argumentando que os atos imputados ao falecido ocorreram há mais de oito anos, e que a citação da herdeira só se deu em 2023, ultrapassando o prazo quinquenal. Sustenta ainda a ocorrência de prescrição intercorrente, pois o processo teria ficado paralisado por mais de três anos entre atos processuais relevantes.

II.6.2 Fundamentação sobre a ausência de responsabilidade e ônus da prova

120. A defesa argumenta que a responsabilização do falecido se baseia em presunções e não em provas concretas, e que, diante do falecimento, a produção de prova pela herdeira seria impossível ou excessivamente difícil (‘prova diabólica’), especialmente quanto a fatos negativos ou omissões administrativas.

121. Ressalta que a responsabilidade dos gestores públicos é subjetiva, exigindo a comprovação de dolo ou culpa, nexo de causalidade e dano, o que não teria sido demonstrado no caso concreto.

II.6.3 Ausência de nexo de causalidade

122. A defesa sustenta que não há nexo de causalidade entre a conduta do falecido e o suposto dano ao erário, pois não há elementos concretos que demonstrem que sua omissão foi determinante para a ocorrência das irregularidades.

123. Argumenta que a cadeia de decisões e falhas envolveu diversos outros agentes e setores do Dnit, e que a atuação do falecido não foi individualizada nem decisiva para a materialização do alegado dano.

II.6.4 Fundamentação técnica e ausência de dolo ou culpa

124. A defesa destaca que a responsabilidade do gestor público exige a comprovação de dolo ou erro grosseiro, conforme a LINDB e a jurisprudência do TCU, e que não há nos autos elementos que demonstrem conduta dolosa ou culposa do falecido.

125. Ressalta que a atuação do gestor deve ser analisada à luz das circunstâncias práticas e das dificuldades reais enfrentadas, e que a ausência de provas robustas impede a responsabilização.

II.6.5 Impossibilidade de transferência da multa aos herdeiros

126. A defesa enfatiza que, mesmo em caso de condenação, a multa administrativa não pode ser transferida aos herdeiros, por se tratar de sanção personalíssima, devendo ser extinta a punibilidade em relação ao falecido.

II.6.6 Pedidos

127. Ao final, requer o reconhecimento da extinção da punibilidade em razão do falecimento do responsável, o reconhecimento da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, o afastamento de qualquer

responsabilização ou penalidade, e, subsidiariamente, o reconhecimento da ausência de nexo de causalidade, dolo ou culpa. Solicita, ainda, que não seja aplicada multa à herdeira e que, caso necessário, seja citada a inventariante do espólio para compor o polo passivo do processo.

II.7 Consórcio Alta/ECP (Alta Engenharia de Infraestrutura Ltda.) – peças 270-291 - Citação

128. O consórcio foi citado nos autos, na condição de contratado para a supervisão das obras do Crema e do Contrato 00-1111/2012, por: não orientar o Dnit a seguir a sugestão de encerrar o contrato (peça 17, p. 33) e optar por desconfigurar o contrato ainda mais, elaborando o relatório da 1ª Revisão de Projeto em Fase de Obras – RPFO, propondo a retirada da CPA e a execução/medição/pagamento por obra parcial (peça 11, p. 27-29), dado que possuía conhecimento técnico exigido contratualmente para supervisionar a execução da obra, e tinha o dever de saber que o projeto original já não atendia às demandas estruturais da rodovia e tendo constatado que não havia disponibilidade de material pétreo adequado nas proximidades da obra para execução da camada final prevista em projeto - CPA (peça 17, p. 72). Durante a execução dos serviços, deixar de alertar o Dnit sobre as trincas precoces em alguns trechos executados há menos de um ano, adotando providências apenas após a visita da equipe de auditoria do Tribunal, apresentando suas alegações de defesa às peças 270-291.

II.7.1 Preliminares – Prescrição e ilegitimidade passiva

129. A defesa alega, preliminarmente, a ocorrência de prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória, com fundamento na Lei 9.873/1999, na Resolução TCU 344/2022 e na jurisprudência do STF. Argumenta que os fatos imputados ao consórcio ocorreram antes de 2017, e que a citação só se deu em 2023, ultrapassando o prazo quinquenal.

130. Sustenta que atos internos do TCU, como instruções técnicas, não são aptos a interromper a prescrição, que só se interrompe com a citação do interessado, e que a interrupção só pode ocorrer uma vez (‘princípio da unicidade da interrupção prescricional’).

131. Alega ainda ilegitimidade passiva da empresa Alta Engenharia de Infraestrutura Ltda., pois, em 2017, houve cisão societária e transferência do Contrato TT-379/2013 para a empresa CAVA Engenharia de Infraestrutura Ltda., com anuência do Dnit, que passou a ser a responsável por todos os direitos e obrigações do consórcio. Requer, assim, a exclusão da empresa Alta Engenharia do polo passivo.

II.7.2 Fundamentação sobre a ausência de responsabilidade

132. O consórcio argumenta que, desde 2014, atuou de forma proativa ao alertar o Dnit sobre a inadequação dos materiais pétreos da região para execução da CPA, apresentando estudos e ensaios que demonstravam a inviabilidade técnica.

133. Afirma que a decisão de separar a CPA dos demais serviços foi tomada pelo Dnit, considerando a necessidade de dar início aos serviços de restauração e evitar a degradação do pavimento, e que a 1ª RPFO apenas permitiu a execução dos serviços possíveis, sem prejuízo à funcionalidade da rodovia.

134. Sustenta que a decisão de não executar a CPA não causou dano ao erário, mas contribuiu para a manutenção da trafegabilidade e segurança da rodovia, conforme reconhecido em manifestações técnicas do próprio Dnit e do TCU.

135. Argumenta que a supervisora não tinha competência para decidir sobre a adoção de soluções técnicas ou a rescisão contratual, cabendo-lhe apenas subsidiar o Dnit com informações técnicas.

II.7.3 Ausência de nexo de causalidade e de dano

136. A defesa destaca que não há nexo de causalidade entre a atuação do consórcio e eventual dano ao erário, pois todas as decisões sobre a execução, medição e pagamento dos serviços foram tomadas pelo Dnit, com base em pareceres técnicos e jurídicos.

137. Ressalta que não houve comprovação de dano, pois os serviços executados garantiram a trafegabilidade da rodovia, e que a separação da CPA dos demais itens foi medida necessária diante da inviabilidade técnica e orçamentária.

II.7.4 Fundamentação técnica e ausência de omissão

138. O consórcio afirma que, durante a execução das obras, comunicou ao Dnit a ocorrência de trincas e recomendou providências corretivas, tendo atuado dentro dos limites de sua função de supervisão.

139. Argumenta que não houve omissão, pois todos os relatórios e comunicações foram encaminhados tempestivamente ao Dnit, e que a responsabilidade pela decisão final cabia à Administração.

II.7.5 Pedidos

140. Ao final, requer o reconhecimento da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, a exclusão da empresa Alta Engenharia de Infraestrutura Ltda. do polo passivo em razão da sucessão contratual, o afastamento de qualquer responsabilização ou penalidade, e, subsidiariamente, o reconhecimento da regularidade de sua conduta e a inexistência de dano ao erário. Solicita, ainda, que sejam consideradas as

manifestações técnicas e os dados apresentados, e que, caso haja novos documentos ou fatos, seja aberto prazo para nova manifestação.

II.8 Thame de Castro Ribeiro Mello (peças 219-223) - Citação

141. A responsável foi citada nos autos, na condição de Coordenadora-Geral de Desenvolvimento e Projetos/DPP/Dnit, por: aprovar o projeto executivo para 'Restauração de Rodovia – Crema 2ª Etapa', por meio da Portaria 1.151, de 6/10/2010 (peça 11, p. 4-5), quando o projeto apresentava a substituição de uma solução estrutural por uma funcional, contrariando os estudos geotécnicos do projeto (peça 22, p. 26-27), e o material pétreo indicado no próprio projeto não apresentava características adequadas à solução proposta (peça 37), apresentando suas alegações de defesa às peças 219-223.

II.8.1 Preliminares – Delimitação temporal, prescrição e ilegitimidade da responsabilização

142. Inicialmente, a defesa delimita o período de exercício da responsável no cargo de Coordenadora-Geral de Desenvolvimento e Projetos, informando que foi nomeada em 30/6/2010 e exonerada em 24/5/2011, com detalhamento dos afastamentos ocorridos nesse intervalo. Ressalta que, durante esse período, não participou da execução das obras, nem da fase de revisão de projeto em obra, e que, após a exoneração, não mais atuou na área de projetos do Dnit.

143. Sustenta, em preliminar, a ocorrência de prescrição quinquenal e intercorrente das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, com base na Resolução TCU 344/2022, Lei 9.873/1999 e decisões do STF. Argumenta que, desde a determinação da cautelar pelo Ministro Relator em 20/10/2017 até a notificação da responsável em 14/3/2023, decorreram mais de cinco anos sem a prática de ato inequívoco de apuração do fato, e que, entre a resposta do Dnit em 1/11/2018 e o novo impulso processual em 29/11/2021, houve paralisação superior a três anos, caracterizando a prescrição intercorrente. Defende que atos internos do TCU, como instruções técnicas, não são aptos a interromper a prescrição, e que a interrupção só pode ocorrer uma vez.

144. Alega, ainda, que a citação tardia prejudicou o exercício do contraditório e da ampla defesa, dificultando a produção de prova documental e a demonstração das razões de sua conduta à época dos fatos, caracterizando cerceamento de defesa.

II.8.2 Fundamentação sobre a ausência de responsabilidade e regularidade da conduta

145. No mérito, a responsável argumenta que a aprovação do projeto executivo para a restauração das rodovias BR-259/MG e BR-474/MG foi precedida de análise técnica e pareceres favoráveis de diversos setores do Dnit, incluindo a Superintendência Regional, a Coordenação de Projetos de Infraestrutura, a Coordenação-Geral de Custos e a Coordenação-Geral de Meio Ambiente.

146. Destaca que todos os pareceres e despachos técnicos atestaram a regularidade do projeto, sem ressalvas ou indícios de irregularidade, e que a aprovação foi um ato formal, respaldado na presunção de legitimidade dos atos administrativos e na fé pública dos documentos emitidos pelos servidores.

147. Sustenta que, à época da aprovação, não havia qualquer informação ou alerta nos autos sobre inconsistências técnicas, e que a solução alternativa adotada no projeto foi proposta pela empresa projetista Dynatest Engenharia Ltda., que detinha reconhecida expertise e responsabilidade técnica, inclusive sendo representada por pesquisador que desenvolveu uma das normas técnicas aplicáveis. Argumenta que a engenharia admite alternativas técnicas justificadas, e que a adoção de solução diferente dos normativos do Dnit não constitui, por si só, irregularidade, desde que haja justificativa técnica.

148. Ressalta que a responsabilidade técnica pelas falhas do projeto executivo é da empresa projetista, conforme a Lei nº 6.496/77, normativos internos do Dnit e jurisprudência do TCU, e que o projeto foi elaborado por empresa especializada, com apresentação de Anotações de Responsabilidade Técnica (ART) para cada disciplina do projeto.

149. Defende que não seria razoável exigir do Coordenador-Geral de Desenvolvimento de Projetos a revisão minuciosa de todos os detalhes técnicos de projetos complexos, especialmente quando não há ressalvas dos pareceristas, e que a jurisprudência do TCU reconhece que o gestor só responde por aprovação de projeto que sabe ou deveria saber defeituoso, ou que contenha erro grosseiro de fácil percepção.

150. Argumenta que a revisão de projeto em fase de obras, a execução, a medição e o pagamento de serviços parciais, bem como a liberação do trecho para tráfego, não eram de competência da Coordenação-Geral de Desenvolvimento e Projetos, mas sim da Diretoria de Infraestrutura Rodoviária e da Coordenação-Geral de Manutenção e Restauração Rodoviária, conforme o Regimento Interno do Dnit. Afirma que, após sua exoneração, não mais participou de qualquer decisão relacionada ao projeto ou à execução das obras.

151. Sustenta que não houve dolo ou culpa em sua conduta, e que a responsabilização pelo TCU exige a presença desses elementos subjetivos, conforme jurisprudência e doutrina. Defende que todas as decisões foram tomadas de boa-fé, com base em pareceres técnicos e dentro das atribuições regimentais, e que não há nexo

causal entre sua conduta e o suposto dano ao erário, pois a aprovação do projeto executivo foi precedida de análise técnica e pareceres favoráveis de diversos setores do Dnit.

II.8.3 Fundamentação técnica e ausência de dano ao erário

152. A responsável argumenta que, embora a solução executada tenha sido de caráter funcional e não estrutural, os serviços realizados trouxeram benefícios à rodovia, com melhoria das condições de trafegabilidade, conforto e segurança, e redução dos custos operacionais.

153. Apresenta relatórios fotográficos e dados de manutenção posteriores, demonstrando que o pavimento se manteve em boas condições por mais de cinco anos após a execução dos serviços, sem necessidade de intervenções estruturais. Alega que não há elementos técnicos que comprovem a necessidade de remoção dos serviços executados ou que configurem desperdício de recursos, afastando a existência de dano ao erário.

154. Ressalta que a decisão de separar a CPA dos demais serviços foi tomada pelo Dnit, considerando a necessidade de dar início aos serviços de restauração e evitar a degradação do pavimento, e que a revisão de projeto em fase de obra apenas permitiu a execução dos serviços possíveis, sem prejuízo à funcionalidade da rodovia. Argumenta que a decisão de não executar a CPA não causou dano ao erário, mas contribuiu para a manutenção da trafegabilidade e segurança da rodovia, conforme reconhecido em manifestações técnicas do próprio Dnit e do TCU.

155. Destaca que não há nexo de causalidade entre sua atuação e eventual dano ao erário, pois todas as decisões sobre a execução, medição e pagamento dos serviços foram tomadas pelo Dnit, com base em pareceres técnicos e jurídicos, e que não houve comprovação de dano, pois os serviços executados garantiram a trafegabilidade da rodovia, e a separação da CPA dos demais itens foi medida necessária diante da inviabilidade técnica e orçamentária.

II.8.4 Fundamentação sobre a responsabilidade da projetista e dos demais agentes

156. A defesa enfatiza que a responsabilidade técnica pelas falhas do projeto executivo é da empresa projetista, que foi formalmente notificada pelo Dnit quanto às falhas de projeto e submetida a processo administrativo de apuração de responsabilidade, com aplicação de penalidade.

157. Argumenta que, mesmo que houvesse alguma irregularidade, a aplicação de sanções deve observar os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, considerando a ausência de má-fé, dolo ou vantagem indevida.

158. Sustenta que a responsabilização deve ser individualizada, com demonstração de nexo causal e conduta específica, não podendo ser presumida apenas pelo exercício do cargo, e que a aprovação do projeto executivo foi precedida de análise técnica e pareceres favoráveis de diversos setores do Dnit, sem ressalvas ou indícios de irregularidade.

II.8.5 Pedidos

159. Ao final, a responsável requer o reconhecimento da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, o afastamento de qualquer responsabilização ou penalidade, e, subsidiariamente, o reconhecimento da regularidade de sua conduta e a inexistência de dano ao erário. Solicita, ainda, que sejam consideradas as manifestações técnicas e os dados apresentados, e que, caso haja novos documentos ou fatos, seja aberto prazo para nova manifestação. Requer, também, o arquivamento da Tomada de Contas Especial por ausência de pressupostos, com fulcro no Regimento Interno do TCU.

II.9 Ricardo Luiz de Freitas (peças 224-225) - Citação

160. O responsável foi citado nos autos, na condição de Chefe de Serviço da Unidade Local do Dnit em Governador Valadares/MG, por: não adotar providências saneadoras quanto à alteração da concepção do projeto e à formalização de aditivo contratual, mesmo ciente da Nota Técnica 80/2014 (peça 17, p. 71) onde constavam orientações claras para notificação à projetista (Dynatest) sobre inconsistências do projeto executivo e listagem para pesquisa de outras possíveis fontes de materiais pétreos na região, inclusive, tendo proposto a modificação do projeto, com a retirada da CPA e execução/medição/pagamento parcial da solução projetada (peça 11, p. 27-28 e 41), liberando o tráfego sem a execução da camada final prevista em projeto. Na qualidade de fiscal do contrato, deixar de apontar os trechos que apresentaram trincas precoces, faltando com o dever funcional de exigir a correção das falhas e/ou acionar seus superiores, quando as situações ultrapassaram sua alçada, apresentando suas alegações de defesa às peças 224-225.

II.9.1 Preliminares – Prescrição intercorrente, cerceamento de defesa e delimitação de competência

161. Inicialmente, a defesa alega a ocorrência de prescrição intercorrente, sustentando que, após a resposta do Dnit em 1/11/2018, o processo permaneceu paralisado por mais de três anos, com novo pronunciamento da unidade técnica do TCU apenas em 29/11/2021.

162. Fundamenta o pedido no art. 8º da Resolução TCU 344/2022, na Lei 9.873/1999 e em precedentes do TCU e do STJ, argumentando que atos internos do Tribunal, como instruções técnicas, não são aptos a interromper a prescrição, que só se interrompe por ato inequívoco de apuração do fato. Requer, assim, o reconhecimento da prescrição intercorrente e o arquivamento da Tomada de Contas Especial.

163. Alega, ainda, cerceamento de defesa, pois a citação para apresentação de defesa ocorreu anos depois da prática dos atos reputados ilícitos, o que prejudicou o exercício do contraditório e da ampla defesa, dificultando a produção de prova documental e o acesso a documentos. Argumenta que a defesa seria mais efetiva se apresentada à época dos fatos, e que a citação tardia limita o direito de defesa.

164. Delimita suas atribuições funcionais, esclarecendo que atuou como Chefe da Unidade Local e fiscal do contrato, com competências restritas à fiscalização da execução contratual, sem poderes para decidir sobre alterações contratuais, revisão de projeto ou rescisão do contrato, atribuições estas reservadas ao gestor do contrato e à Diretoria do Dnit.

II.9.2 Fundamentação sobre a ausência de responsabilidade e regularidade da conduta

165. No mérito, o responsável argumenta que, ao identificar inconsistências no material pétreo a ser utilizado na camada porosa de atrito (CPA), comunicou imediatamente seus superiores, notadamente o Superintendente Regional e o gestor do contrato, por entender que as providências necessárias ultrapassavam sua competência.

166. Relata que, diante da impossibilidade de execução da CPA, solicitou reuniões técnicas com a participação de representantes da Coordenação-Geral de Manutenção e Restauração Rodoviária, Superintendência Regional, construtora e supervisora, para análise e deliberação sobre as providências a serem tomadas.

167. Esclarece que a decisão de separar a CPA dos demais serviços do grupo pavimentação foi tomada pelo gestor do contrato e pelo Superintendente Regional, após reuniões técnicas, e que sua atuação se limitou a cumprir as determinações superiores, elaborando o relatório de revisão de projeto em fase de obras (RPFO) conforme orientações recebidas.

168. Argumenta que não tinha competência para decidir sobre alterações contratuais, revisão de projeto ou rescisão do contrato, cabendo-lhe apenas subsidiar o gestor com informações técnicas e acompanhar a execução dos serviços.

169. Sustenta que todas as suas ações foram pautadas pela boa-fé, zelo e observância dos princípios da administração pública, e que atuou dentro dos limites de sua função de fiscalização, comunicando tempestivamente as ocorrências e cumprindo as determinações superiores. Ressalta que a jurisprudência do TCU reconhece que o fiscal do contrato não pode ser responsabilizado por decisões que dependem de ato do gestor ou do colegiado, e que a responsabilização do fiscal exige demonstração de dolo, culpa grave ou omissão relevante, o que não se verifica no caso concreto.

170. Argumenta que a responsabilidade técnica pelas falhas do projeto executivo é da empresa projetista, e que a revisão de projeto em fase de obras, a execução, a medição e o pagamento de serviços parciais, bem como a liberação do trecho para tráfego, foram decisões tomadas pelo gestor do contrato e pela Diretoria do Dnit, após análise técnica e jurídica.

II.9.3 Fundamentação técnica e ausência de dano ao erário

171. O responsável sustenta que, embora a solução executada tenha sido de caráter funcional e não estrutural, os serviços realizados trouxeram benefícios à rodovia, com melhoria das condições de trafegabilidade, conforto e segurança, e redução dos custos operacionais.

172. Apresenta relatórios fotográficos e dados de manutenção posteriores, demonstrando que o pavimento se manteve em boas condições por mais de cinco anos após a execução dos serviços, sem necessidade de intervenções estruturais. Alega que não há elementos técnicos que comprovem a necessidade de remoção dos serviços executados ou que configurem desperdício de recursos, afastando a existência de dano ao erário.

173. Ressalta que a decisão de separar a CPA dos demais serviços foi tomada para evitar a paralisação das obras e a degradação do pavimento, e que a revisão de projeto em fase de obra apenas permitiu a execução dos serviços possíveis, sem prejuízo à funcionalidade da rodovia. Argumenta que a decisão de não executar a CPA não causou dano ao erário, mas contribuiu para a manutenção da trafegabilidade e segurança da rodovia, conforme reconhecido em manifestações técnicas do próprio Dnit e do TCU.

174. Destaca que não há nexo de causalidade entre sua atuação e eventual dano ao erário, pois todas as decisões sobre a execução, medição e pagamento dos serviços foram tomadas pelo gestor do contrato e pela Diretoria do Dnit, com base em pareceres técnicos e jurídicos, e que não houve comprovação de dano, pois os

serviços executados garantiram a trafegabilidade da rodovia, e a separação da CPA dos demais itens foi medida necessária diante da inviabilidade técnica e orçamentária.

II.9.4 Fundamentação sobre a responsabilidade do fiscal e dos demais agentes

175. A defesa enfatiza que a responsabilização do fiscal do contrato deve ser individualizada, com demonstração de nexo causal e conduta específica, não podendo ser presumida apenas pelo exercício do cargo. Argumenta que a jurisprudência do TCU e do STJ exige a presença de dolo ou culpa para a responsabilização do agente público, e que não se pode imputar ao fiscal do contrato a responsabilidade por decisões que dependem de ato do gestor ou do colegiado.

176. Sustenta que, mesmo que houvesse alguma irregularidade, a aplicação de sanções deve observar os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, considerando a ausência de má-fé, dolo ou vantagem indevida. Defende que a responsabilização objetiva é vedada, e que a responsabilidade do fiscal do contrato só se configura em caso de omissão relevante, dolo ou culpa grave, o que não se verifica no caso concreto.

II.9.5 Fundamentação sobre a competência e segregação de funções

177. O responsável esclarece que, durante sua atuação como fiscal do contrato, a matéria de revisão de projeto em fase de obras era, por regimento, de competência da Coordenação-Geral de Manutenção e Restauração Rodoviária (CGMRR/DIR), não da Unidade Local ou do fiscal do contrato.

178. Argumenta que a aprovação das adequações de projeto e do termo aditivo foi feita em decisão colegiada da Diretoria do Dnit, com participação de todos os diretores, representantes da Corregedoria, Auditoria e Procuradoria Federal Especializada junto ao Dnit, e que todos os ritos internos e controles de legalidade foram observados antes da apreciação pelo colegiado.

179. Defende que não há fundamento para individualizar sua responsabilidade, pois todas as decisões relevantes foram tomadas por instâncias superiores, e que sua atuação se limitou ao cumprimento das atribuições de fiscalização e comunicação de ocorrências.

II.9.6 Pedidos

180. Ao final, o responsável requer o reconhecimento da prescrição intercorrente e o arquivamento da Tomada de Contas Especial, o afastamento de qualquer responsabilização ou penalidade, e, subsidiariamente, o reconhecimento da regularidade de sua conduta e a inexistência de dano ao erário. Solicita, ainda, que sejam consideradas as manifestações técnicas e os dados apresentados, e que, caso haja novos documentos ou fatos, seja aberto prazo para nova manifestação. Requer, também, o reconhecimento da ausência de nexo causal, dolo ou culpa, e a observância dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade na eventual aplicação de sanções.

II.10 André Martins de Araújo (peça 226) - Citação

181. O responsável foi citado nos autos, na condição de Diretor da Diretoria de Planejamento e Pesquisa do Dnit, por: aprovar, em reunião da Diretoria Colegiada do Dnit, de 6/9/2016, Ata 35/2016 (peça 107), as adequações de projeto, formalizada na 1ª Revisão de Projeto em Fase de Obras (1ª RPFO) e autorizar a formalização do 3º Termo Aditivo ao Contrato 00-1111/2012, Processo SEI 50.600.016.928/2010, conforme Relato 250/2016 (peça 106), mesmo após a aprovação pela CGDESP do projeto executivo para 'Restauração de Rodovia – Crema 2ª Etapa', por meio da Portaria 1.151, de 6/10/2010 (peça 11, p. 4-5), quando o projeto apresentava a substituição de uma solução estrutural por uma funcional, contrariando os estudos geotécnicos do projeto (peça 22, p. 26-27), e o material pétreo indicado no próprio projeto não apresentava características adequadas à solução proposta (peça 37), apresentando suas alegações de defesa à peça 226.

II.10.1 Preliminares – Delimitação temporal, competência regimental e prescrição

182. Inicialmente, a defesa delimita o período de exercício do responsável no cargo de Diretor da DPP, esclarecendo que sua gestão se iniciou em 25/8/2016 e se encerrou em 16/1/2019. Ressalta que, durante esse período, não participou da elaboração, análise ou aprovação do projeto executivo original do Contrato 00-1111/2012, tampouco da revisão de projeto em fase de obras, pois tais atos ocorreram em datas anteriores à sua posse.

183. Sustenta que, à época de sua gestão, o Regimento Interno do Dnit (Resolução nº 26, de 5/5/2016) atribuía à Coordenação-Geral de Manutenção e Restauração Rodoviária (CGMRR), subordinada à Diretoria de Infraestrutura Rodoviária (DIR), a competência para coordenar e aprovar análises técnicas relativas a alterações de projeto em fase de obras. Argumenta que a DPP não detinha competência regimental para revisar projetos em fase de obra ou aprovar aditivos relacionados a alterações técnicas, sendo tais matérias de atribuição da DIR e da CGMRR.

184. Alega, ainda, a ocorrência de prescrição intercorrente, sustentando que, após a resposta do Dnit em 1/11/2018, o processo permaneceu paralisado por mais de três anos, com novo impulso processual apenas em 29/11/2021. Fundamenta o pedido no art. 8º da Resolução TCU 344/2022, na Lei 9.873/1999 e em precedentes

do TCU, argumentando que atos internos do Tribunal, como instruções técnicas, não são aptos a interromper a prescrição, que só se interrompe por ato inequívoco de apuração do fato. Requer, assim, o reconhecimento da prescrição intercorrente e o arquivamento da Tomada de Contas Especial.

II.10.2 Fundamentação sobre a ausência de responsabilidade individual e regularidade da conduta

185. No mérito, o responsável argumenta que a aprovação das adequações de projeto e do 3º Termo Aditivo ao Contrato 00-1111/2012 foi realizada em decisão colegiada da Diretoria Colegiada do Dnit, composta por sete membros, incluindo o Diretor-Geral, Diretor-Executivo, Diretores dos órgãos específicos singulares e o Diretor de Administração e Finanças, com participação de representantes da Corregedoria, Auditoria e Procuradoria Federal Especializada junto ao Dnit. Ressalta que as decisões colegiadas são tomadas por maioria absoluta, após análise técnica e jurídica, e que não cabe individualizar a responsabilidade de um diretor isoladamente.

186. Esclarece que a matéria submetida à Diretoria Colegiada dizia respeito à formalização do termo aditivo, e não à revisão técnica do projeto em fase de obra, e que a proposição foi apresentada pela Diretoria de Infraestrutura Rodoviária, unidade gestora do contrato, após tramitação regular e controles internos de legalidade. Argumenta que, ao ser pautada para apreciação do colegiado, a matéria já havia sido objeto de análise técnica e jurídica, e que, caso houvesse dúvida, poderia ser retirada de pauta para esclarecimentos adicionais.

187. Sustenta que não participou da elaboração, análise ou aprovação do projeto executivo original, aprovado em 6/10/2010, nem da revisão de projeto em fase de obras, e que não há qualquer documento ou ato de sua lavra relacionado à aprovação de soluções técnicas ou à alteração do projeto. Defende que a responsabilização deve ser individualizada, com demonstração de conduta específica e nexo causal, não podendo ser presumida apenas pelo exercício do cargo ou pela participação em decisão colegiada.

188. Argumenta que, mesmo que houvesse alguma irregularidade, a aplicação de sanções deve observar os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, considerando a ausência de má-fé, dolo ou vantagem indevida. Ressalta que a jurisprudência do TCU e do STJ exige a presença de dolo ou culpa para a responsabilização do agente público, e que não se pode imputar ao diretor da DPP a responsabilidade por decisões que dependem de ato do colegiado ou de outras diretorias.

II.10.3 Fundamentação sobre a ausência de nexo causal e de dano ao erário

189. O responsável sustenta que não há nexo de causalidade entre sua atuação e eventual dano ao erário, pois todas as decisões relevantes sobre a execução, medição e pagamento dos serviços, bem como sobre a revisão de projeto e a formalização de aditivos, foram tomadas por instâncias superiores, após análise técnica e jurídica.

190. Argumenta que a aprovação do termo aditivo foi ato formal, respaldado na tramitação regular do processo e nos pareceres técnicos e jurídicos, e que não há comprovação de que sua conduta tenha contribuído para qualquer irregularidade ou dano ao erário.

191. Ressalta que a responsabilização objetiva é vedada, e que a responsabilidade do gestor só se configura em caso de omissão relevante, dolo ou culpa grave, o que não se verifica no caso concreto. Defende que, mesmo que houvesse alguma irregularidade, a aplicação de sanções deve ser proporcional e razoável, considerando as circunstâncias do caso e a ausência de conduta dolosa ou culposa.

II.10.4 Fundamentação sobre a decisão colegiada e impossibilidade de responsabilização individual

192. A defesa enfatiza que a aprovação das adequações de projeto e do termo aditivo foi feita em decisão colegiada, com participação de todos os diretores e representantes dos órgãos de controle interno e jurídico, e que não cabe individualizar a responsabilidade de um diretor isoladamente.

193. Argumenta que a responsabilização deve ser individualizada, com demonstração de conduta específica e nexo causal, e que a jurisprudência do TCU reconhece que a responsabilidade em decisões colegiadas só pode ser atribuída quando houver comprovação de participação ativa e dolosa do agente.

194. Sustenta que, no caso concreto, não há qualquer elemento que comprove conduta dolosa, culposa ou omissiva do responsável, e que todas as decisões foram tomadas de boa-fé, dentro das atribuições regimentais e após análise técnica e jurídica. Defende que não há fundamento para responsabilização individual, especialmente quando não há comprovação de conduta dolosa ou culposa.

II.10.5 Pedidos

195. Ao final, o responsável requer o reconhecimento da prescrição intercorrente e o arquivamento da Tomada de Contas Especial, o afastamento de qualquer responsabilização ou penalidade, e, subsidiariamente, o reconhecimento da regularidade de sua conduta e a inexistência de dano ao erário. Solicita, ainda, que sejam consideradas as manifestações técnicas e os dados apresentados, e que, caso haja novos documentos ou fatos,

seja aberto prazo para nova manifestação. Requer, também, o reconhecimento da ausência de nexo causal, dolo ou culpa, e a observância dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade na eventual aplicação de sanções.

II.11 Nilton de Britto (peça 227) - Citação

196. O responsável foi citado nos autos, na condição de Coordenador Geral de Desenvolvimento de Projetos CGDESP/DPP/Dnit, por: determinar, em reunião realizada com a projetista, em 6/4/2010, a alteração do projeto executivo do Crema 2ª Etapa para a BR-259/MG e conceder o prazo de trinta dias para que nova solução fosse apresentada (peça 65, p. 20), mesmo que implicasse em alteração de concepção atual do projeto, com proposição de substituição por uma solução mais econômica, focando no enquadramento do custo por quilômetro (R$/km) dentro dos parâmetros do Crema 2. A determinação do responsável, provocou a apresentação de solução técnica alternativa, pela projetista. Assim, a ação do responsável em citação foi decisiva para a aprovação do projeto executivo (Portaria 1.151, de 6/10/2010), contemplando a solução técnica alternativa, projetada com a aplicação do CPA, sem embasamento normativo comumente adotados pelo Dnit em projetos do Programa Crema 2ª Etapa, que desconsiderou os estudos geotécnicos preliminares do projeto (peça 22, p. 24-32) e relatórios de viagem (peça 65, p. 21-22), que apontavam para necessidade de intervenção estrutural no referido trecho rodoviário, além da indicação de material pétreo no próprio projeto executivo não apresentar características adequadas à solução proposta em CPA, apresentando suas alegações de defesa à peça 227.

II.11.1 Preliminares – Delimitação temporal, ausência de participação na aprovação final e prescrição

197. Inicialmente, a defesa delimita o período de exercício do responsável no cargo de Coordenador-Geral de Desenvolvimento de Projetos, informando que ocupou o cargo de 9/10/2008 a 9/6/2010, tendo sido exonerado mais de três meses antes da aprovação final do projeto executivo (ocorrida em 6/10/2010). Ressalta que, após sua exoneração, não mais participou de qualquer decisão relacionada ao projeto ou à execução das obras, tendo assumido a Superintendência Regional do Dnit em Mato Grosso.

198. Sustenta que não participou da análise, revisão ou aprovação final do projeto executivo, nem da solução alternativa adotada, e que a responsabilidade pela análise e aprovação do projeto executivo coube aos engenheiros da Coordenação de Projetos e à coordenadora que o aprovou posteriormente. Argumenta que não há qualquer documento ou ato de sua lavra relacionado à aprovação da solução técnica final.

199. Alega, ainda, a ocorrência de prescrição intercorrente, sustentando que, após a resposta do Dnit em 1/11/2018, o processo permaneceu paralisado por mais de três anos, com novo impulso processual apenas em 29/11/2021. Fundamenta o pedido no art. 8º da Resolução TCU 344/2022, na Lei 9.873/1999 e em precedentes do TCU, argumentando que atos internos do Tribunal, como instruções técnicas, não são aptos a interromper a prescrição, que só se interrompe por ato inequívoco de apuração do fato. Requer, assim, o reconhecimento da prescrição intercorrente e o arquivamento da Tomada de Contas Especial.

II.11.2 Fundamentação sobre a ausência de responsabilidade, regularidade da conduta e contexto técnico

200. No mérito, o responsável argumenta que sua atuação se limitou à participação em reunião realizada em 6/4/2010, na qual ponderou sobre o alto custo do projeto executivo apresentado pela empresa projetista Dynatest Engenharia Ltda., que previa soluções de reconstrução generalizada do pavimento com custo superior ao limite orçamentário do programa Crema 2ª Etapa. Relata que, diante desse contexto, solicitou à projetista que buscasse alternativa mais econômica, sem determinar desconsideração de normas técnicas, e que a busca por soluções alternativas é prática comum e legítima na engenharia, desde que tecnicamente justificada.

201. Esclarece que a solicitação de alternativa técnica foi fundamentada em relatório de viagem elaborado por engenheiros do Dnit, que atestaram que o pavimento, apesar de apresentar trincas, estava em bom estado e resistia há mais de 12 anos, sugerindo que a solução inicial poderia estar superdimensionada. Ressalta que a própria equipe técnica do Dnit orientou a projetista a considerar métodos alternativos previstos em normativos do órgão, e que a decisão de buscar solução mais econômica não implicava abandono de critérios técnicos.

202. Sustenta que não participou da análise ou aprovação da solução alternativa apresentada pela projetista, nem da aprovação final do projeto executivo, e que a responsabilidade pela análise e aprovação do projeto coube aos engenheiros da Coordenação de Projetos e à coordenadora que o aprovou posteriormente. Argumenta que a responsabilização deve ser individualizada, com demonstração de conduta específica e nexo causal, não podendo ser presumida apenas pelo exercício do cargo ou pela participação em discussões técnicas.

203. Defende que todas as suas ações foram pautadas pela boa-fé, zelo e observância dos princípios da administração pública, e que atuou dentro dos limites de sua função, comunicando tempestivamente as ocorrências e cumprindo as atribuições regimentais. Ressalta que a jurisprudência do TCU e do STJ exige a presença de dolo ou culpa para a responsabilização do agente público, e que não se pode imputar ao ex-

coordenador a responsabilidade por decisões que dependem de ato de outros gestores ou do colegiado.

II.11.3 Fundamentação técnica e ausência de dano ao erário

204. O responsável sustenta que, embora a solução executada tenha sido de caráter funcional e não estrutural, os serviços realizados trouxeram benefícios à rodovia, com melhoria das condições de trafegabilidade, conforto e segurança, e redução dos custos operacionais. Argumenta que não há elementos técnicos que comprovem a necessidade de remoção dos serviços executados ou que configurem desperdício de recursos, afastando a existência de dano ao erário.

205. Ressalta que a decisão de separar a CPA dos demais serviços foi tomada pelo Dnit, considerando a necessidade de dar início aos serviços de restauração e evitar a degradação do pavimento, e que a revisão de projeto em fase de obra apenas permitiu a execução dos serviços possíveis, sem prejuízo à funcionalidade da rodovia. Argumenta que a decisão de não executar a CPA não causou dano ao erário, mas contribuiu para a manutenção da trafegabilidade e segurança da rodovia, conforme reconhecido em manifestações técnicas do próprio Dnit e do TCU.

206. Destaca que não há nexo de causalidade entre sua atuação e eventual dano ao erário, pois todas as decisões sobre a execução, medição e pagamento dos serviços foram tomadas pelo Dnit, com base em pareceres técnicos e jurídicos, e que não houve comprovação de dano, pois os serviços executados garantiram a trafegabilidade da rodovia, e a separação da CPA dos demais itens foi medida necessária diante da inviabilidade técnica e orçamentária.

II.11.4 Fundamentação sobre a responsabilidade individual e aplicação dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade

207. A defesa enfatiza que a responsabilização deve ser individualizada, com demonstração de nexo causal e conduta específica, não podendo ser presumida apenas pelo exercício do cargo. Argumenta que, mesmo que houvesse alguma irregularidade, a aplicação de sanções deve observar os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, considerando a ausência de má-fé, dolo ou vantagem indevida. Ressalta que a jurisprudência do TCU e do STJ exige a presença de dolo ou culpa para a responsabilização do agente público, e que a responsabilidade do gestor só se configura em caso de omissão relevante, dolo ou culpa grave, o que não se verifica no caso concreto.

208. Defende que, mesmo que houvesse alguma irregularidade, a aplicação de sanções deve ser proporcional e razoável, considerando as circunstâncias do caso e a ausência de conduta dolosa ou culposa. Argumenta que a responsabilização objetiva é vedada, e que a responsabilidade do gestor só se configura em caso de omissão relevante, dolo ou culpa grave.

II.11.5 Pedidos

209. Ao final, o responsável requer o reconhecimento da prescrição intercorrente e o arquivamento da Tomada de Contas Especial, o afastamento de qualquer responsabilização ou penalidade, e, subsidiariamente, o reconhecimento da regularidade de sua conduta e a inexistência de dano ao erário. Solicita, ainda, que sejam consideradas as manifestações técnicas e os dados apresentados, e que, caso haja novos documentos ou fatos, seja aberto prazo para nova manifestação. Requer, também, o reconhecimento da ausência de nexo causal, dolo ou culpa, e a observância dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade na eventual aplicação de sanções.

II.12 Hermes Wiliam Bressanin (peça 217) - Citação

210. O responsável foi citado nos autos, na condição de Coordenador de Projetos de Infraestrutura/CGDESP/DPP (substituto), por: declarar, em documento datado de 23/9/2010 (peça 65, p. 19) que ‘todos os itens de projeto analisados por esta coordenação encontram-se em condições de aceitação’ quando o projeto apresentava a substituição de uma solução estrutural por uma funcional, contrariando os estudos geotécnicos do projeto (peça 22, p. 26-27) e o material pétreo indicado no próprio projeto não apresentar características adequadas à solução proposta (peça 37), apresentando suas alegações de defesa à peça 217.

II.12.1 Preliminares – Delimitação temporal, prescrição e ausência de participação em decisões posteriores

211. Inicialmente, a defesa delimita o período de exercício do responsável no cargo de Coordenador de Projetos de Infraestrutura/CGDESP/DPP (substituto), informando que ocupou o cargo de 4/8/2010 a 22/5/2013, tendo aprovado o projeto executivo em 23/9/2010. Ressalta que, após a aprovação, não mais participou de decisões relacionadas à execução contratual ou à adoção de soluções técnicas durante a obra.

212. Sustenta a ocorrência de prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU, argumentando que, entre a aprovação do projeto executivo (2010) e a instauração da TCE (2022), decorreu prazo superior ao previsto no art. 205 do Código Civil (dez anos) e na Resolução TCU nº 344/2022 (cinco anos, com prescrição intercorrente de três anos para processos paralisados). Alega que o processo ficou paralisado por mais de três anos entre a resposta do Dnit (2018) e o novo pronunciamento da unidade técnica do TCU (2021),

caracterizando a prescrição intercorrente.

II.12.2 Fundamentação sobre a ausência de responsabilidade, regularidade da conduta e contexto técnico

213. No mérito, o responsável argumenta que a aprovação do projeto executivo foi realizada com base em análises técnicas detalhadas e pareceres de profissionais habilitados, não tendo sido apontadas ressalvas quanto à especificação do material pétreo ou à solução técnica adotada. Destaca que a falha na especificação do material pétreo (abrasão Los Angeles inadequada para CPA) era de difícil detecção, pois não foi apontada nos relatórios de análise do projeto, e que a conduta do gestor-médio seria confiar nos pareceres técnicos emitidos pelas equipes especializadas.

214. Ressalta que a decisão de aprovar o projeto executivo foi tomada após discussões técnicas em reuniões com a participação de diversos engenheiros do Dnit e da empresa projetista, e que a solução alternativa (CPA) foi adotada para adequação ao orçamento do programa, respaldada em pareceres técnicos e discussões técnicas.

215. Argumenta que a responsabilidade técnica pela especificação inadequada do material pétreo foi atribuída à empresa projetista Dynatest Engenharia Ltda., que já foi penalizada administrativamente em processo próprio (PAAR nº 50600.037119/2017-01), e que não houve execução da solução originalmente prevista com o material inadequado. Destaca que sentença judicial da 20ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal reconheceu que não houve dano ao erário, pois o revestimento não chegou a ser produzido com o material inadequado.

216. Sustenta que o monitoramento do pavimento ao longo dos anos mostra que, apesar das deficiências do projeto, os serviços executados proporcionaram benefícios à trafegabilidade e segurança, e que não há comprovação de dano ao erário, pois não houve necessidade de remoção dos serviços executados até o momento. Argumenta que os relatórios de monitoramento do pavimento (2013-2022) demonstram que os serviços executados cumpriram sua função social e técnica, afastando a existência de prejuízo ao erário.

217. Defende que não há nexo de causalidade entre sua conduta e eventual dano ao erário, pois a aprovação do projeto executivo foi realizada com base em pareceres técnicos e não houve dolo, má-fé ou erro grosseiro. Argumenta que a conduta correta seria confiar nos pareceres técnicos emitidos pelas equipes especializadas, e que a responsabilidade por falhas de projeto seria da empresa projetista, já penalizada.

II.12.3 Fundamentação sobre a responsabilidade individual, jurisprudência e princípios aplicáveis

218. O responsável cita jurisprudência do TCU (Acórdão nº 249/2010 - Plenário; Acórdão nº 254/2022 – TCU – Plenário; Acórdão nº 1441/2016-TCU-Plenário) para fundamentar que a responsabilidade do gestor público é subjetiva e que há excludente de responsabilidade quando as falhas são de difícil detecção ou não são apontadas nos relatórios técnicos.

219. Argumenta que a responsabilização deve ser individualizada, com demonstração de conduta específica e nexo causal, não podendo ser presumida apenas pelo exercício do cargo ou pela participação em discussões técnicas. Ressalta que a jurisprudência do TCU e do STJ exige a presença de dolo ou culpa para a responsabilização do agente público, e que a responsabilidade do gestor só se configura em caso de omissão relevante, dolo ou culpa grave, o que não se verifica no caso concreto.

220. Defende que, mesmo que houvesse alguma irregularidade, a aplicação de sanções deve ser proporcional e razoável, considerando as circunstâncias do caso e a ausência de conduta dolosa ou culposa. Argumenta que a responsabilização objetiva é vedada, e que a responsabilidade do gestor só se configura em caso de omissão relevante, dolo ou culpa grave.

II.12.4 Pedidos

221. Ao final, o responsável requer o reconhecimento da prescrição intercorrente e o arquivamento da Tomada de Contas Especial, o afastamento de qualquer responsabilização ou penalidade, e, subsidiariamente, o reconhecimento da regularidade de sua conduta e a inexistência de dano ao erário. Solicita, ainda, que sejam consideradas as manifestações técnicas e os dados apresentados, e que, caso haja novos documentos ou fatos, seja aberto prazo para nova manifestação. Requer, também, o reconhecimento da ausência de nexo causal, dolo ou culpa, e a observância dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade na eventual aplicação de sanções.

II.13 Fábio Pessoa da Silva Nunes (peça 215) - Citação

222. O responsável foi citado nos autos, na condição de Coordenador-Geral de Manutenção e Restauração Rodoviária/DIR, por: aprovar o Parecer Técnico 02/2016 (peça 11, p. 30-34) sobre alteração no Projeto Crema 2ª Etapa, permitindo a desconfiguração do projeto executivo para restauração da BR-259/MG, retirando a CPA e permitindo a execução/medição/pagamento por obra parcial, apresentando suas alegações de defesa à peça 215.

II.13.1 Preliminares – Delimitação temporal, prescrição e ausência de participação em decisões posteriores

223. Inicialmente, a defesa delimita o período de exercício do responsável no cargo de Coordenador-Geral de Manutenção e Restauração Rodoviária/DIR, informando que sua atuação se deu no contexto da aprovação da 1ª Revisão de Projeto em Fase de Obras (RPFO), em 2016. Ressalta que não participou das reuniões técnicas que culminaram nas decisões de alteração contratual e que sua atuação se limitou à análise dos requisitos normativos para aprovação de revisões de projeto, não tendo responsabilidade pela formalização dos termos aditivos, que era da Superintendência Regional do Dnit em Minas Gerais.

224. Sustenta a ocorrência de prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU, argumentando que o processo ficou paralisado por mais de três anos entre a resposta do Dnit (2018) e o novo pronunciamento da unidade técnica do TCU (2021), caracterizando a prescrição intercorrente, nos termos do art. 8º da Resolução TCU 344/2022, da Lei 9.873/1999 e de precedentes do TCU.

II.13.2 Fundamentação sobre a ausência de responsabilidade, regularidade da conduta e contexto técnico

225. No mérito, o responsável argumenta que a aprovação da 1ª RPFO foi realizada para viabilizar o início das obras, retirando do contrato a execução e medição dos serviços de CPA e correlatos, até que se encontrasse uma solução definitiva para o problema do CPA. Sustenta que o pagamento foi realizado apenas pelos serviços efetivamente executados após a 1ª RPFO, não havendo medição ou pagamento antecipado por serviços não prestados, e que foi seguido o critério de pagamento previsto na Instrução de Serviço/DG nº 01, de 17 de fevereiro de 2012, que prevê o pagamento por quilômetro executado.

226. Argumenta que não houve pagamento parcial ou antecipado de serviços não prestados, pois o pagamento foi realizado apenas pelos serviços efetivamente executados após a 1ª RPFO, não havendo medição ou pagamento pelos serviços de CPA e correlatos, apenas do que foi executado. Ressalta que não houve ilegalidade, pois foi seguido o critério de pagamento previsto na Instrução de Serviço/DG nº 01, de 17 de fevereiro de 2012, e que não houve violação ao disposto no art. 65, ‘c’, da Lei 8.666/93.

227. Defende que não participou das reuniões técnicas que culminaram nas decisões de alteração contratual e que sua atuação se limitou à análise dos requisitos normativos para aprovação de revisões de projeto, não tendo responsabilidade pela formalização dos termos aditivos, que era da Superintendência Regional do Dnit em Minas Gerais. Argumenta que a formalização das alterações contratuais era de responsabilidade da Superintendência Regional, conforme delegação de competência.

228. Sustenta que a aprovação da 1ª RPFO foi realizada com base em pareceres técnicos e discussões técnicas, não havendo dolo, má-fé ou erro grosseiro. Argumenta que a conduta correta seria confiar nos pareceres técnicos emitidos pelas equipes especializadas, e que a responsabilidade por falhas de projeto seria da empresa projetista, já penalizada.

229. Ressalta que o monitoramento do pavimento ao longo dos anos mostra que, apesar das deficiências do projeto, os serviços executados proporcionaram benefícios à trafegabilidade e segurança, e que não há comprovação de dano ao erário, pois não houve necessidade de remoção dos serviços executados até o momento. Argumenta que os relatórios de monitoramento do pavimento (2013-2022) demonstram que os serviços executados cumpriram sua função social e técnica, afastando a existência de prejuízo ao erário.

II.13.3 Fundamentação sobre a responsabilidade individual, jurisprudência e princípios aplicáveis

230. O responsável cita jurisprudência do TCU (Acórdão nº 249/2010 - Plenário; Acórdão nº 254/2022 – TCU – Plenário; Acórdão nº 1441/2016-TCU-Plenário) para fundamentar que a responsabilidade do gestor público é subjetiva e que há excludente de responsabilidade quando as falhas são de difícil detecção ou não são apontadas nos relatórios técnicos.

231. Argumenta que a responsabilização deve ser individualizada, com demonstração de conduta específica e nexo causal, não podendo ser presumida apenas pelo exercício do cargo ou pela participação em discussões técnicas. Ressalta que a jurisprudência do TCU e do STJ exige a presença de dolo ou culpa para a responsabilização do agente público, e que a responsabilidade do gestor só se configura em caso de omissão relevante, dolo ou culpa grave, o que não se verifica no caso concreto.

232. Defende que, mesmo que houvesse alguma irregularidade, a aplicação de sanções deve ser proporcional e razoável, considerando as circunstâncias do caso e a ausência de conduta dolosa ou culposa. Argumenta que a responsabilização objetiva é vedada, e que a responsabilidade do gestor só se configura em caso de omissão relevante, dolo ou culpa grave.

II.13.4 Pedidos

233. Ao final, o responsável requer o reconhecimento da prescrição intercorrente e o arquivamento da Tomada de Contas Especial, o afastamento de qualquer responsabilização ou penalidade, e, subsidiariamente, o reconhecimento da regularidade de sua conduta e a inexistência de dano ao erário. Solicita, ainda, que sejam consideradas as manifestações técnicas e os dados apresentados, e que, caso haja novos documentos ou fatos,

seja aberto prazo para nova manifestação. Requer, também, o reconhecimento da ausência de nexo causal, dolo ou culpa, e a observância dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade na eventual aplicação de sanções.

II.13 Pavia Brasil Pavimentos e Vias S.A. (Revel) - Citação

234. O responsável foi citado nos autos, na condição de empresa contratada, por: executar as obras em desacordo com o Projeto Executivo aprovado e que sabidamente não era adequada para resolver os problemas apresentados pelo trecho rodoviário, mesmo tendo ciência das irregularidades do projeto para o Crema 2ª Etapa da BR-259/MG, não apresentando suas alegações de defesa.

235. No caso vertente, a citação válida da empresa responsável silente se deu em endereço proveniente de pesquisa de endereço na base de dados do Renach da Receita Federal custodiada pelo TCU.

236. Nos processos do TCU, a ocorrência da 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 1009/2018 - TCU - Plenário, Relator Min. Bruno Dantas; 2369/2013 - TCU - Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler e 2449/2013 - TCU - Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler). Dessa forma, a avaliação das responsabilidades dos agentes não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

237. Ao não apresentar defesa, o responsável deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob a 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'.

238. Cumpre informar que aqueles que, após devidamente notificados não se manifestaram devem ser considerados revéis, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, podendo as suas contas serem julgadas irregulares, caso não haja argumento que lhe seja aproveitado nas demais defesas trazidas aos autos.

239. No entanto, mesmo as alegações de defesa não sendo apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, serão aproveitados os argumentos apresentados pelos demais responsáveis a seu favor.

III. ANÁLISES

240. As defesas dos responsáveis, tanto pessoas físicas quanto jurídicas, apresentam argumentos que podem ser agrupados em grandes blocos temáticos, conforme segue. Assim, inicialmente serão analisados os argumentos apresentados pelos responsáveis, por grupos. Na sequência, será feita uma análise global das irregularidades, condutas e responsabilidades remanescentes.

III.1. Preliminares processuais

241. Diversos responsáveis alegam prescrição da pretensão punitiva e/ou ressarcitória, seja pelo decurso do prazo quinquenal, seja pela ocorrência de prescrição intercorrente em razão da paralisação processual superior a três anos. Alguns invocam ilegitimidade passiva (por sucessão contratual ou por não exercer mais o cargo à época dos fatos) e extinção da punibilidade por falecimento (impossibilidade de transferência de multa a herdeiros). Além disso, houve alegações de cerceamento de defesa, em razão da citação tardia, dificultando a produção de provas e o exercício do contraditório.

242. Com relação à possível ocorrência da prescrição ao caso concreto, verifica-se que os responsáveis alegam, de modo geral, que a pretensão ressarcitória e/ou sancionatória do TCU estaria fulminada pela prescrição, seja pelo decurso do prazo quinquenal previsto na Lei 9.873/1999, seja pela ocorrência de prescrição intercorrente em razão de paralisações processuais superiores a três anos. Argumentam que a contagem do prazo deve considerar a data da assinatura do contrato ou do último pagamento, e que não teria havido ato interruptivo válido no curso do processo. Fundamentam-se em precedentes do STF e do próprio TCU, destacando que a imprescritibilidade só se aplicaria a hipóteses excepcionais de ato doloso de improbidade administrativa, o que não teria sido caracterizado no caso concreto.

243. Apesar deste assunto já ter sido vencido nos presentes autos, conforme análise à peça 112, observa-se alguns argumentos apresentados pelos responsáveis que merecem considerações adicionais, principalmente acerca do termo inicial da contagem para fins de prescrição, uma vez que os responsáveis se manifestaram especificamente sobre esse ponto em suas peças de defesa, ponto não analisado até então.

244. Primeiramente, enfatiza-se que no contexto da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.509 (ADI 5.509) o STF julgou aspecto relacionado a dispositivo que disciplinava o instituto da prescrição, presente na Lei n. 12.160/1993, do Estado do Ceará, cuja sumarização da parte dispositiva da Ementa do julgado, transitado em julgado em 7/3/2022, tem o seguinte teor (grifo acrescentado):

Na ausência de regra expressa para o modelo federal, tem os Estados competência para suplementar o modelo constitucional de controle externo.
O Plenário deste Tribunal consolidou a interpretação do alcance da cláusula constitucional da imprescritibilidade no modelo federal como limitada aos 'atos dolosos de improbidade administrativa'. É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas: RE 636.886, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 24.06.2020, Tema n.º 899 da Repercussão Geral. Inocorrência de violação à simetria.
Pontualmente, a previsão segundo a qual o prazo prescricional inicia-se a partir da data de ocorrência do fato não encontra abrigo no ordenamento constitucional, nem nas leis federais de regência. Precedentes. Declaro a inconstitucionalidade do inciso II do parágrafo único do art. 35-C da Lei do Estado do Ceará 12.160, de 1993.
Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente.

245. Após tais deliberações do STF este Tribunal de Contas regulamentou o instituto da prescrição nos processos de controles externo de sua competência, editando a Resolução TCU n. 344/2022, normativo que, logo no seu art. 1º, faz expressa alusão à Lei 9.873/1999 e confere ênfase à ADI 5.509.

246. Salienta-se que a inconstitucionalidade decidida pelo STF quanto ao inciso II, do parágrafo único, do art. 35-C, da Lei 12.160/1993, do Estado do Ceará (item 3 da Ementa), atingiu a redação que estipulava a data de ocorrência do fato como marco de início da contagem do prazo de prescrição para exercício das competências de julgamento do então existente Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará. Esse dispositivo legal era o contraponto ao inciso I, do mesmo artigo, que distinguia o caso de omissão na apresentação de contas de gestão e de governo, cujo início de contagem prescricional era o dia seguinte ao prazo final estipulado para tal obrigação.

247. Após enunciar diversos precedentes, o Relator da ADI 5.509 (Ministro Edson Fachin) encerrou conclusão nas seguintes bases:

Finalmente, o termo inicial da contagem do prazo deve ser o da entrada do processo de fiscalização no âmbito do Tribunal de Contas, ou dos órgãos que, por lei, são encarregados pelo controle interno.
A explicação, para esse último ponto, reside na aplicação conjugada da Lei 9.873, de 1999, com a Lei 8.443, de 1992 e o entendimento fixado pelo Tribunal, quando do julgamento 636.553. Com efeito, nos termos do art. 1º da Lei 9.873, de 1999, o prazo prescricional para a ação punitiva conta-se da data de ciência do fato pela Administração.

248. Essa compreensão sistêmica foi justificada mais adiante pelo Ministro Edson Fachin com percuciente racionalidade:

Por isso, não se afigura razoável que o termo inicial para a fluência do lapso temporal dependa de providência que não esteja sob responsabilidade ou atribuição própria da Corte de Contas, sob pena de se premiar não apenas a conduta do gestor causador do dano, mas também a da autoridade supervisora desidiosa. (...)
[...]
Finalmente, deve-se contar o prazo prescricional a partir da data do conhecimento da irregularidade nos casos em que, por iniciativa própria, o Tribunal realiza auditorias ou inspeções, assim como nos casos em que a ele são diretamente levadas as informações necessárias para a instauração de tomada de contas especial.

249. Logo, nos termos da intelecção delineada pelo Voto prevalecente no julgamento da ADI 5.509, entre a data de ocorrência de ato ou fato irregular até a data da ciência pelo TCU, quando inicia a contagem prescricional para o exercício processual dos tribunais de contas, o STF caracterizou um paradigma de modulação de prazo com efeito similar ao instituto da decadência, ou seja, anterior ao surgimento do direito à pretensão de ação pois, de outra forma, exigiria das Cortes de Contas poderes e instrumentos de onisciência, onipresença e onipotência para conhecer e agir tempestivamente diante de todas as irregularidades passíveis de seu escrutínio.

250. Assim, entende-se que o termo inicial da contagem do prazo prescricional, no caso concreto, está estabelecido nas análises gerais sobre a prescrição, em tópico específico da instrução à peça 112, qual seja: o conhecimento da irregularidade pelo TCU, e não a data da assinatura do contrato ou qualquer outro documento anterior.

251. Quanto a necessidade de consideração de individualização dos atos apuratórios, para fins de classificá-los como interruptivos, baseia-se na tese de identidade subjetiva para fins da prescrição. Nesse sentido, reconhece-se que existem precedentes do TCU e da Suprema Corte.

252. Por outro lado, existe jurisprudência em sentido diverso, na qual se exige apenas a identidade material da irregularidade para fins de interrupção da prescrição. Nessa linha, são, por exemplo, os Acórdão 668/2023- Plenário, 2.219/2023-2ª Câmara, 2.643/2022-Plenário e 8693/2023, todos do TCU, além do MS 38.421-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma (STF).

253. Igualmente é assim o Acórdão 2.219/2023-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Jhonatan de Jesus), o qual destacou que o ato inequívoco de apuração dos fatos constitui causa objetiva de interrupção do prazo prescricional, que atinge todos os possíveis responsáveis indistintamente, pois possui natureza geral, de

sorte a possibilitar a identificação dos responsáveis.

254. Finalmente, com vistas a assentar esta opinião, reproduz-se excerto do voto que conduziu o Acórdão 7.956/2024 - Primeira Câmara, Relator Ministro Benjamin Zymler, alinhado ao retro citado entendimento (grifo acrescentado):

22. No que diz respeito à prescrição, a unidade técnica examinou a possibilidade de sua ocorrência à luz da Resolução TCU 344/2022 e concluiu que não houve a incidência da prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva no caso concreto.

23. O representante do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), por sua vez, entende que deve ser reconhecida a prescrição ordinária em relação ao Município de Vigia/PA, com fundamento nos arts. 2º, 4º, inciso IV, e 11, todos da Resolução TCU 344/2022. Para o representante do Parquet, os atos apuratórios anteriores à citação do ente municipal, que ocorreu em 25/4/2023, mais de cinco anos após o início da marcha prescricional, não devem ser considerados atos capazes de interromper a prescrição.

24. A esse respeito, transcrevo trecho do Acórdão 12.583/2023-1ª Câmara, de minha relatoria, que acolheu tese diversa da ora defendida pelo MPTCU, inclusive mencionando relevantes entendimentos do STF e de outro precedente desta Corte de Contas, objeto do Acórdão 8.693/2023-1ª Câmara (relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues):

‘17. Reforçando a linha argumentativa apresentada acima, o Acórdão 8.693/2023-1ª Câmara, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, deixou assente o entendimento de que o Ato inequívoco de apuração do fato interrompe a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, mesmo nos casos em que ainda não exista a identificação de todos os responsáveis pela irregularidade objeto da investigação. Isso porque o art. 2º, inciso II, da Lei 9.873/1999 estabelece que a interrupção ocorre com a apuração do fato, não fazendo menção explícita à apuração da autoria.

18. O Ministro Walton Alencar Rodrigues, com a lucidez que lhe é peculiar, apresentou a seguinte fundamentação na decisão acima (grifos acrescidos):

...

Não desconheço que os julgados do Supremo Tribunal Federal ainda não guardam uma linha de pensamento uníssona. Embora no julgamento dos MMSS 37.807, 37.807, 38.627 tenha sido ressalvada a necessidade de ciência do interessado como condição para a interrupção do prazo prescricional, aponto, por exemplo, o julgamento do AgR no MS 37.913, que reconheceu a interrupção do prazo prescricional, ainda que não houvesse a citação pessoal do responsável:

...

(MS 38783 AgR, Relator (a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 22/02/2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 27-02-2023 PUBLIC 28-02-2023)

O art. 2º, II, da Lei 9.873/99 afirma que a interrupção ocorre com a ‘apuração do fato’, não fazendo menção explícita à apuração da autoria.

A distinção entre a identificação do fato (apuração do fato) e o juízo de atribuição de responsabilidade (apuração da autoria) é importante em processos de natureza sancionatória, pois, em regra, embora o agente imediato da gestão irregular possa ser identificado sem maiores dificuldades, a identificação da responsabilidade do ‘terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado’ (art. 12, § 2º, ‘b’, da Lei 8.443/92), nem sempre é de uma evidência clara, exigindo o aprofundamento da atividade de apuração.

Não é incomum que os elementos que mostram a existência de responsáveis solidários são avaliados apenas no momento do ingresso do processo de TCE na fase externa, demonstrando, assim, que a apuração do fato é um marco objetivo da interrupção da prescrição, não dependendo da ciência do terceiro causador do dano, uma vez que o órgão instaurador da TCE sequer possuía elementos para caracterizar, com convicção, os contornos subjetivos da ocorrência ilícita.

25. Assim, com as devidas vênias ao representante do MPTCU, entendo, em linha com a unidade técnica, que não se operou a prescrição em relação ao Município de Vigia/PA.

255. Vale, então, repisar os atos apuratórios feitos nos presentes autos, e que convalidam as conclusões emanadas na instrução à peça 112, cuja conclusão foi o não transcurso do prazo prescricional, tanto para o caso da prescrição comum quanto a intercorrente.

Tabela 4 – eventos processuais conforme IN-344-2022 (TCU).

Impulsos processuais	**Proposta**	**Data**	**Peça**	**Dispositivo Resolução 344/2022**	**Efeito**	**Prescrição**		**Resultado do exame**
						Dias	**Anos**	
TC 007.779/2017-8								
Relatório de fiscalização	Marco inicial	5/9/2017	37-39	Art. 4º, inciso IV	**Termo inicial**			
Instrução	Oitiva e Cautelar	19/10/2017	47-49	Art. 5º, inciso II	Interrompe	44	0,12	Não prescrito

Despacho de expediente	Oitiva e Cautelar	20/10/2017	50	Art. 5º, inciso II	Interrompe	1	0,00	Não prescrito
Instrução	Manutenção da cautelar	30/1/2018	71-73	Art. 5º, inciso II e art. 8, § 1º	Interrompe	102	0,28	Não prescrito
Acórdão 318/2018/TCU-Plenário	Manutenção da cautelar e medidas saneadoras	21/2/2018	74-76	Art. 5º, inciso I	Interrompe	22	0,06	Não prescrito
Instrução	Conversão em TCE e audiências	30/9/2020	89	art. 8, § 1º	Interrompe	952	2,61	Não prescrito
Parecer da Subunidade Técnica	Despacho discordante do Diretor	29/11/2021	0	Art. 5º, inciso II	Interrompe	425	1,16	Não prescrito
Acórdão 453/2022-TCU-Plenário	Ordena a conversão dos autos em TCE, citações, audiências e medidas saneadoras	9/3/2022	92	Art. 5º, inciso I	Interrompe	100	0,27	Não prescrito
TC 004.551/2022-2								
instrução *[peça 112]*	Citação	14/2/2023				342	0,94	Não prescrito

256. Diante do exposto, e com base nas já efetuadas análises pretéritas acerca da possível ocorrência ou não da prescrição, baseando-se nos marcos interruptivos (já analisado na instrução à peça 112), entende-se que os argumentos apresentados devem ser rejeitados.

257. Com relação aos argumentos apresentados pelos responsáveis sobre a unicidade de interrupção da prescrição, observa-se, inicialmente, que se refere à ideia de que o prazo prescricional pode ser interrompido apenas uma única vez, conforme previsto no artigo 202, caput, do Código Civil. Esse princípio, de unicidade da prescrição, busca garantir previsibilidade e segurança jurídica, evitando que o prazo prescricional seja interrompido repetidamente, o que poderia levar à perpetuação de processos e à imprescritibilidade de apurações.

258. No entanto, no âmbito do TCU, esse princípio não é aplicado de forma estrita. A Resolução TCU 344/2022, que regulamenta a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória nos processos de controle externo, permite que a prescrição seja interrompida mais de uma vez, seja por causas distintas ou pela mesma causa, desde que esta seja repetível no curso do processo. Essa abordagem é fundamentada no artigo 5º, § 1º, da referida resolução, e encontra respaldo na Lei 9.873/1999, que regula a prescrição no âmbito da Administração Pública Federal. A jurisprudência do TCU tem consolidado esse entendimento, permitindo múltiplas interrupções do prazo prescricional, dependendo da natureza das causas interruptivas.

259. Esse entendimento é reforçado por diversos acórdãos do TCU, como o Acórdão 12.018/2023-1ª Câmara, que afirma que 'a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU pode ser interrompida mais de uma vez por causa que, por sua natureza, seja repetível no curso do processo' [Acórdão 1002/2025-Segunda Câmara - Relator(a) Ministro(a) Antônio Anastasia].

260. Apesar do entendimento do TCU, há decisões pontuais do STF que reconhecem a aplicação do princípio da unicidade da interrupção prescricional, como a que ocorreu no Mandado de Segurança 38.627 AgR/DF, em que o STF destacou a necessidade de preservar a previsibilidade e a segurança jurídica, considerando a citação como a única causa interruptiva do prazo prescricional.

261. Todavia, esse entendimento não é unânime na Suprema Corte. Nessa, perdura divergência quanto à possibilidade de múltiplas interrupções da prescrição. Não havendo jurisprudência firmada para vedar a multiplicidade, não há fundamento para deixar de aplicar a Resolução TCU 344/2022 quanto ao tema (art. 5º, § 1º). Para ilustrar a divergência entre as turmas da Suprema Corte, transcrevem-se os trechos a seguir, de julgado no Mandado de Segurança (MS) 40034AGR/RJ (Rel. Min. Cármen Lúcia, destaques acrescentados):

Este Supremo Tribunal firmou orientação de que os prazos prescricionais das pretensões punitiva e de ressarcimento do erário, nos órgãos de controle, são regidos pela Lei n. 9.873/1999. (...)

A Segunda Turma deste Supremo Tribunal tem assentado a incidência do princípio da unicidade da interrupção prescricional (art. 202 do Código Civil) no cálculo prescricional da pretensão de ressarcimento ao erário. (...)

Ao divergir do Ministro Flávio Dino no julgamento do Agravo Regimental no Mandado de Segurança n. 39.894, assentei que 'essa não é, contudo, a compreensão dominante nesta Primeira Turma, que em vários precedentes já admitiu a possibilidade de múltiplas interrupções do prazo prescricional da pretensão de ressarcimento ao erário'.

262. De sua feita, o TCU tem reiterado que a prescrição pode ser interrompida mais de uma vez,

conforme o artigo 5º, § 1º, da Resolução TCU 344/2022. Por exemplo, no Acórdão 7861/2022-TCU-Primeira Câmara, foi reafirmado que a interrupção da prescrição pode ocorrer por mais de uma causa, dependendo de sua natureza [Acórdão 1002/2025-Segunda Câmara - Relator(a) Ministro(a) Antônio Anastasia].

263. Além disso, a Resolução TCU 344/2022 também diferencia entre causas de interrupção de natureza geral e pessoal. Atos inequívocos de apuração dos fatos, como a instauração de uma tomada de contas especial, têm efeito geral e podem interromper a prescrição para todos os possíveis responsáveis. Já atos como notificações e citações têm efeito apenas para os destinatários específicos [Acórdão 2070/2025-Primeira Câmara - Relator Ministro Jhonatan De Jesus].

264. Assim sendo, os argumentos apresentados referentes à possível ocorrência da **prescrição não merecem acolhimento**.

265. Com relação às alegações de cerceamento de defesa, em razão da citação tardia, dificultando a produção de provas e o exercício do contraditório, convém mencionar que a alegação de longo decurso de tempo entre a prática dos atos irregulares e a primeira notificação dos responsáveis não deve ser acatada, pois não há elementos concretos para afirmar que o lapso temporal efetivamente prejudicou o exercício, pelos responsáveis, do direito à ampla defesa e ao contraditório. O art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa TCU 71/2012 assim dispõe:

Art. 6º Salvo determinação em contrário do Tribunal de Contas da União, fica dispensada a instauração da tomada de contas especial, nas seguintes hipóteses:

(...)

II - houver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente;

266. Ocorre que a regra do art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa TCU 71/2012 não é absoluta, visto que o comando normativo dispensa a instauração de TCE, mas ressalva a possibilidade de determinação em contrário do Tribunal, de modo que a análise da conveniência e da oportunidade, bem como da razoabilidade de se prosseguir, deve ser feita caso a caso. Nesse sentido, decidiu o TCU no Acórdão 2.223/2014-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro José Mucio Monteiro:

A dispensa de instauração de Tomada de Contas Especial (TCE) quando decorridos dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis não é regra absoluta, mas uma faculdade, em que é avaliada a razoabilidade de se prosseguir a investigação do caso concreto, sopesando a disponibilidade da documentação necessária para tanto, dentre outros aspectos.

267. O enunciado de jurisprudência, consubstanciado no Acórdão 1.258/2019-TCU-Plenário, relatoria do Exmo. Ministro Bruno Dantas, assim trata do tema:

O mero transcurso do tempo não acarreta, em toda e qualquer situação, prejuízo à ampla defesa ou à constituição do contraditório, devendo a configuração de tal prejuízo ser analisada em cada caso concreto, sob pena de violar-se a regra da imprescritibilidade das ações de cobrança de dano ao erário.

268. Por ocasião do julgamento que culminou no Acórdão 550/2020-TCU-Plenário, o Exmo. Ministro-Relator Vital do Rêgo assentou que é preciso a demonstração das dificuldades de exercício do direito à ampla defesa e ao contraditório quando alegar longo transcurso do tempo:

A jurisprudência desta Corte firmou o entendimento de que o mero transcurso do tempo não é razão suficiente para o trancamento das contas ou para a não abertura de tomada de contas especial. **É preciso que, além disso, haja fundadas razões para supor que o direito à defesa tenha sido prejudicado**. Ainda, somente o longo decurso de tempo entre a data da transferência dos recursos e a instauração da tomada de contas especial não é suficiente para o trancamento das contas, o qual só ocorrerá após a verificação de que o lapso temporal tenha prejudicado efetivamente o exercício, pelo responsável, do direito à ampla defesa e ao contraditório (a exemplo dos Acórdão 139/2017-TCU-Plenário, 6.018/2015-TCU-2ª Câmara, 6.974/2014-1ª Câmara, 67/2014-TCU-Plenário). (grifos acrescidos)

269. Verifica-se, assim, que a jurisprudência desta Corte de Contas é firme na direção de que o mero transcurso de tempo entre os fatos e o chamamento do responsável aos autos, não constitui, por si só, óbice ao exercício da ampla defesa. Todavia, no presente caso sob exame, observa-se que sequer houve transcurso de prazo de dez anos do art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa TCU 71/2012, como a seguir abordado.

270. Com base nos achados de auditoria do Relatório de Fiscalização 106/2017, de 21/8/2017 (peça 39), e nas citações dos responsáveis ocorridas ao longo do ano de 2023, verifica-se o interstício inferior aos dez anos aludidos alhures, de modo que **não merece acolhimento** a alegação de que as suas **defesas** estariam **prejudicadas** devido ao lapso temporal entre os fatos e o chamamento referidos aos autos. Além disso, observa-se que os responsáveis não trouxeram argumentos sólidos capazes de provar o prejuízo às suas defesas, não cabendo o acolhimento das alegações trazidas aos autos.

271. Já para os argumentos acerca da ilegitimidade passiva (por sucessão contratual ou por não exercer

mais o cargo à época dos fatos) e extinção da punibilidade por falecimento (impossibilidade de transferência de multa a herdeiros), segue as seguintes considerações:

272. Verifica-se que o TCU entende que é possível responsabilizar a empresa sucessora por débitos decorrentes de superfaturamento em contratos com a administração pública. Essa responsabilização ocorre quando a sucessora assume os direitos e obrigações da empresa sucedida, especialmente em casos de continuidade das atividades e benefícios obtidos com os atos irregulares.

273. No Acórdão 2.262/2015-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro Benjamin Zymler, o Tribunal rejeitou as alegações de defesa apresentadas por uma empresa sucessora que havia celebrado um contrato superfaturado com a administração pública. O TCU considerou que a sucessora, ao assumir a posição da empresa sucedida, também assumiu a responsabilidade pelos atos irregulares praticados, incluindo o superfaturamento. A decisão foi fundamentada nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'c', e § 2º da Lei 8.443/1992, que tratam da responsabilização solidária em casos de dano ao erário. Assim, a empresa sucessora foi condenada, solidariamente com outros responsáveis, ao pagamento das quantias devidas.

274. Além disso, o TCU possui entendimento consolidado de que, em caso de falecimento do responsável por débito apurado em processo de Tomada de Contas Especial, a responsabilidade pelo ressarcimento ao erário pode ser transferida ao espólio ou, caso o inventário já tenha sido concluído, aos herdeiros, até o limite do patrimônio transferido. Essa responsabilidade tem natureza indenizatória, e não sancionatória, o que justifica sua transmissão.

275. No Acórdão 6.781/2025-Segunda Câmara, o Tribunal destacou que a morte do responsável não extingue as obrigações de ressarcimento ao erário. O espólio ou os sucessores passam a ocupar a posição do falecido no processo, respondendo pelo débito até o limite do patrimônio transferido. A análise da existência de patrimônio para recomposição do dano é realizada na fase de execução da decisão condenatória.

276. Já o Acórdão 3.088/2019-Segunda Câmara reforça que o espólio ou os herdeiros, caso já tenha havido a partilha, são responsáveis pelo ressarcimento do dano ao erário até o limite do patrimônio transferido. No entanto, as consequências sancionatórias, como multas, não são transferidas, pois possuem natureza personalíssima.

277. Por sua vez, o Acórdão 2.227/2014-Segunda Câmara traz que a ausência de patrimônio transferido não é um fato a ser aferido pelo TCU, mas sim pelo órgão de cobrança judicial. O TCU deve promover a condenação do espólio pelo débito apurado, cabendo ao órgão judicial verificar a existência de bens para execução.

278. Diante do exposto, considerando que o Tribunal admite a responsabilização de empresas sucessoras por débitos decorrentes de superfaturamento em contratos com a administração pública, desde que haja continuidade das atividades e benefícios obtidos com os atos irregulares, como no caso do Acórdão 2262/2015-Plenário, os argumentos apresentados pela empresa **Alta merecem acolhimento**.

279. Ainda, conclui-se que o **espólio** ou os herdeiros do responsável falecido podem ser responsabilizados pelo ressarcimento de débitos apurados em processos de TCE, até o limite do patrimônio transferido, conclui-se que os argumentos apresentados **não merecem acolhimento**.

III.2. Ausência de competência, participação ou atribuição

280. Muitos responsáveis sustentam que não tinham competência regimental, delegação ou atribuição para aprovar alterações contratuais, revisar projetos em fase de obra, formalizar aditivos ou decidir sobre execução/medição/pagamento de serviços. Argumentam que suas atuações se limitaram a funções técnicas, administrativas ou de fiscalização, sem poder decisório sobre as irregularidades apontadas. Vários ainda destacam que suas condutas se restringiram à análise técnica, aprovação formal de projetos (com base em pareceres de equipes especializadas), ou à comunicação de ocorrências a superiores, sem participação em decisões colegiadas ou monocráticas sobre alterações contratuais.

281. Porém, ao se observar a matriz de responsabilização, a unidade técnica instrutora promoveu análise detalhada das condutas dos diversos responsáveis, de forma individualizada, evidenciada e trazendo, ainda, os dispositivos normativos específicos violados, e que teriam culminados com as irregularidades então apontadas. Em resumo, tem-se as seguintes condutas atribuídas aos responsáveis:

(i) Condutas relacionadas à concepção, análise e aprovação de projeto executivo com solução técnica alternativa (CPA) em desacordo com normativos e estudos técnicos:

- Nilton de Britto (Coordenador Geral de Desenvolvimento de Projetos CGDESP/DPP/Dnit): Determinou, em reunião com a projetista, a alteração do projeto executivo do Crema 2ª Etapa para a BR-259/MG, solicitando solução mais econômica, mesmo que implicasse em alteração de concepção do projeto, o que resultou na apresentação de solução técnica alternativa (CPA) sem embasamento normativo usual do Dnit e

desconsiderando estudos geotécnicos que indicavam necessidade de intervenção estrutural.
- Hermes Wiliam Bressanin (Coordenador de Projetos de Infraestrutura/CGDESP/DPP - substituto): Declarou, em documento, que todos os itens do projeto estavam em condições de aceitação, mesmo diante da substituição de solução estrutural por funcional e da indicação de material pétreo inadequado para a CPA, contrariando estudos geotécnicos e normativos.
- Thame de Castro Ribeiro Mello (Coordenadora-Geral de Desenvolvimento e Projetos/DPP/Dnit): Aprovou o projeto executivo para restauração da rodovia, por meio de portaria, quando o projeto apresentava solução funcional em vez de estrutural e material pétreo inadequado, contrariando estudos técnicos e normativos.
- Dynatest Engenharia Ltda. (empresa projetista): Elaborou projeto executivo com adoção de solução técnica alternativa (CPA), sem embasamento normativo usual do Dnit, apesar de estudos geotécnicos indicarem necessidade de intervenção estrutural em grande parte do trecho, e indicou material pétreo inadequado para a CPA, visando atender restrições financeiras.
(ii) Condutas relacionadas à omissão de providências saneadoras, fiscalização e formalização de aditivos diante de alterações de projeto e execução parcial:
- Ricardo Luiz de Freitas (Chefe de Serviço da Unidade Local do Dnit em Governador Valadares/MG): Não adotou providências saneadoras quanto à alteração da concepção do projeto e à formalização de aditivo contratual, mesmo ciente de orientações técnicas para notificação à projetista e pesquisa de outras fontes de material. Propôs modificação do projeto, com retirada da CPA e execução/medição/pagamento parcial, liberando o tráfego sem a camada final prevista, e, como fiscal do contrato, deixou de apontar trincas precoces e de exigir correção das falhas.
- Álvaro Campos de Carvalho (Superintendente Regional do Dnit/MG - falecido): Não adotou providências saneadoras quanto à alteração da concepção do projeto e à formalização de aditivo contratual, ou não propôs a rescisão contratual, permitindo a modificação do projeto com retirada da CPA e execução/medição/pagamento parcial, liberando o tráfego sem a camada final, mesmo ciente de orientações técnicas para notificação à projetista.
(iii) Condutas relacionadas à validação, aprovação e autorização de alterações contratuais e revisões de projeto em fase de obra, sem observância de normativos e sem formalização adequada:
- Roberto Borges Furtado da Silva (Coordenador da CGMRR/DIR): Validou parecer técnico sobre alteração no projeto, permitindo a descaracterização do projeto executivo, retirada da CPA e autorização de execução/medição/pagamento por obra parcial.
- Fábio Pessoa da Silva Nunes (Coordenador Geral de Manutenção e Restauração Rodoviária/DIR): Aprovou parecer técnico sobre alteração no projeto, permitindo a desconfiguração do projeto executivo, retirada da CPA e execução/medição/pagamento por obra parcial.
- André Martins de Araújo (Diretor da Diretoria de Planejamento e Pesquisa do Dnit): Aprovou, em reunião colegiada, as adequações de projeto e autorizou a formalização de termo aditivo, mesmo após aprovação de projeto executivo com solução funcional e material inadequado.
- Luiz Antônio Ehret Garcia (Diretor de Infraestrutura Rodoviária do Dnit): Aprovou, em reunião colegiada, as adequações de projeto, autorizou termo aditivo e emitiu relato, permitindo a desconfiguração do projeto executivo, retirada da CPA e execução/medição/pagamento por obra parcial.
(iv) Condutas relacionadas à decisão colegiada ou administrativa por modificações contratuais sem análise técnica adequada e sem formalização por aditivo:
- Ricardo Luiz de Freitas (Chefe de Serviço da Unidade Local do Dnit em Governador Valadares/MG), Fabiano Martins Cunha (Superintendente Regional do Dnit/MG), Fábio Pessoa da Silva Nunes (Coordenador-Geral de Manutenção e Restauração Rodoviária/DIR), Edimarques Pereira Magalhães (Coordenador Geral de Desenvolvimento e Projetos - CGDESP): Decidiram, em reuniões administrativas, por modificações qualitativas e quantitativas no contrato, sem análise das áreas técnicas competentes e sem formalização por meio de aditivo contratual.
(v) Condutas relacionadas à atuação da supervisora e da executora:
- Consórcio Alta – ECP (supervisora): Não orientou o Dnit a encerrar o contrato e optou por desconfigurar ainda mais o contrato, elaborando relatório de revisão de projeto, propondo retirada da CPA e execução/medição/pagamento parcial, mesmo ciente da inadequação do projeto e da indisponibilidade de material adequado, e deixou de alertar sobre trincas precoces.
- Pavia Brasil Pavimentos e Vias S.A. (executora): Executou as obras em desacordo com o projeto executivo aprovado, mesmo ciente de sua inadequação para resolver os problemas do trecho rodoviário.
282. Diante do exposto, e da farta documentação e descrição das condutas dos diversos responsáveis,

entende que os argumentos apresentados não merecem acolhimento. Apesar disso, conforme será discutido no próximo tópico, as responsabilizações deverão sofrer ajustes, mais bem delineados no capítulo IV, após a consolidação dos entendimentos resultantes das análises das defesas.

III.3. Ausência de nexo de causalidade e de dano

283. Os responsáveis alegam que não há nexo de causalidade entre suas condutas e o suposto dano ao erário, pois não participaram das decisões que resultaram nas irregularidades, nem tinham poder para evitar ou corrigir os fatos. Argumentam que todas as decisões relevantes foram tomadas por instâncias superiores, colegiados, ou outros setores do Dnit, e que suas atuações não foram determinantes para a materialização do alegado dano. Sustentam que não houve comprovação de dano ao erário, pois os serviços executados trouxeram benefícios à rodovia, garantindo trafegabilidade, segurança e funcionalidade, e que não houve pagamento por serviços não executados.

284. Antes de analisar o nexo de causalidade das condutas dos diversos responsáveis com o suposto dano, convém analisar, à luz dos elementos dos autos e dos argumentos trazidos pelos responsáveis, a existência do dano ao erário.

(i) Sobre a deficiência do projeto executivo e a adoção de solução alternativa

285. Inicialmente, verifica-se que o apontamento contido no Relatório de Fiscalização informa que o projeto executivo elaborado pela Dynatest Engenharia Ltda. para o programa de recuperação de estradas 'Crema 2ª Etapa' da BR-259/MG, com base em estudos de campo realizados em 2009, indicava, segundo os normativos técnicos do Dnit (DNER-PRO 11/79 e DNER-PRO 269/94), a necessidade de intervenções estruturais (reciclagem/reconstrução de camadas do pavimento, como base, sub-base a até mesmo tratamento do subleito) em 88,35% do trecho sob análise.

286. Contudo, diante do orçamento preliminar superior ao limite do programa (R$ 1,17 milhão/km estimado no projeto apresentado, versus R$ 550 mil/km como limite do programa 'Crema 2'), a CGDESP/Dnit determinou a revisão das soluções para enquadramento orçamentário, solicitando alternativas técnicas de menor custo, mas que ainda fossem consistentes com a recuperação estrutural do pavimento.

287. Inicialmente, convém definir o que seria uma intervenção estrutural em uma rodovia, de uma intervenção funcional. A seguir, traz-se conceitos extraídos do Manual de Pavimentação do Dnit.

288. A intervenção estrutural é aquela que vai mais 'a fundo' no pavimento, ou seja, ela mexe na estrutura do pavimento em si. Quando se fala de estrutura, está-se referindo às camadas que compõem o pavimento, como a camada de base, sub-base e até mesmo o subleito (que é o solo natural). Esse tipo de intervenção é necessário quando o pavimento está com problemas mais graves, que afetam a sua capacidade de suportar o tráfego de veículos.

289. Por exemplo, uma rodovia está cheia de buracos profundos, trincas muito grandes ou até mesmo afundamentos. Esses problemas indicam que a estrutura do pavimento foi comprometida, ou seja, não é só a camada superficial (normalmente o revestimento asfáltico) que está danificada, mas também as camadas mais profundas (base, sub-base e até mesmo subleito). Nesse caso, é preciso fazer uma intervenção estrutural, que pode incluir: (i) Reforço do pavimento: Adicionar novas camadas para aumentar a capacidade de suporte; (ii) Reconstrução total ou parcial: Remover as camadas danificadas e refazer o pavimento desde a base, e (iii) Reciclagem do pavimento: Reaproveitar os materiais existentes, mas corrigindo os problemas estruturais.

290. Esse tipo de intervenção é mais caro e demorado, porque exige um trabalho mais pesado e detalhado. No entanto, é essencial quando o pavimento já não consegue mais cumprir sua função de forma segura e eficiente.

291. Já a intervenção funcional é mais 'superficial'. Ela é feita quando o problema está mais relacionado à funcionalidade do pavimento, ou seja, à sua capacidade de oferecer conforto e segurança para os usuários. Aqui, a estrutura do pavimento ainda está em boas condições, mas a camada de rolamento (aquela que entra em contato direto com os pneus dos veículos) pode estar desgastada ou com defeitos.

292. Por exemplo, a rodovia tem trincas finas, desgaste do asfalto, ondulações leves ou até mesmo problemas de aderência (o pavimento está escorregadio). Esses problemas não afetam diretamente a capacidade estrutural do pavimento, mas podem causar desconforto para os motoristas ou até mesmo aumentar o risco de acidentes. Nesse caso, a intervenção funcional é suficiente para resolver o problema.

293. Algumas ações comuns nesse tipo de intervenção são: (i) Microrrevestimento ou selagem de trincas: aplicação de uma camada fina de material para corrigir trincas e proteger o pavimento; (ii) Fresagem e recapeamento: remoção da camada superficial desgastada e aplicar uma nova camada de asfalto; (iii) Correção de irregularidades: nivelamento do pavimento para melhorar o conforto e a segurança, e (iv) Tratamento superficial: melhoria da aderência e impermeabilização do pavimento.

294. A solução alternativa adotada (intervenção estrutural) pela empresa projetista como solução alternativa de projeto foi a utilização de uma camada porosa de atrito (CPA) de 5 cm, com ligante polimérico, associada à prévia execução de fresagem, recomposição de CBUQ, micro revestimento e correções localizadas. Essa solução, segundo a projetista, seria adequada para pavimentos com altas deflexões, mas sem deformações plásticas, e teria sido utilizada com sucesso em outras rodovias (RJ-122, BR-277/PR, marginais da Via Dutra).

295. Observa-se que tal solução não apresenta respaldo em normativos técnicos vigentes do Dnit. O TCU possui entendimentos e jurisprudência que reforçam a necessidade de que as soluções de engenharia adotadas pela administração pública estejam em conformidade com normas técnicas, como as do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) ou da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

296. O TCU enfatiza que, na fase de elaboração de projetos básicos, é essencial observar critérios técnicos delimitados por normas de regência. A ausência de estudos técnicos sólidos e a não observância das normas podem levar a soluções inadequadas e até mesmo a prejuízos na execução das obras. O Acórdão 3279/2011-Plenário destaca que a falta de critérios técnicos na elaboração de projetos básicos constitui uma grave violação ao dever de cautela, podendo comprometer a solução adequada das obras de engenharia. O Tribunal reforça que o interesse público exige o zelo dos agentes públicos para com o adequado cumprimento das normas técnicas [Acórdão 3279/2011-Plenário - Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues].

297. Além disso, esta Corte também determina que as soluções de engenharia adotadas em projetos básicos e executivos devem estar em conformidade com as normas técnicas pertinentes. Por exemplo, no Acórdão 3030/2012-Plenário, o Tribunal determinou à Caixa Econômica Federal que, nas análises de engenharia em operações de repasse com recursos federais, exija estudos de sondagens na fase de análise de projeto básico, fundamentados em normas técnicas como a NBR 8036/1983 da ABNT e a Orientação Técnica OT IBR 01/2006 do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (Ibraop) [Acórdão 3030/2012-Plenário - Relator Ministro Marcos Bemquerer].

298. Em casos específicos, o TCU determina que materiais e soluções de engenharia utilizados em obras públicas estejam comprovadamente em conformidade com normas técnicas específicas. Por exemplo, no Acórdão 222/2018-Plenário, foi determinado à Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. que se abstenha de utilizar brita que não esteja comprovadamente em conformidade com a norma Valec 80-EM-033A-58-8006. Além disso, foi exigido que a adequabilidade da brita fosse demonstrada por meio de laudo prévio emitido por entidade reconhecida e independente [Acórdão 222/2018-Plenário - Relator Ministro Augusto Sherman].

299. Esses entendimentos demonstram que o TCU valoriza a observância de normas técnicas como um requisito essencial para garantir a qualidade, a segurança e a economicidade das soluções de engenharia adotadas pela administração pública.

300. Porém, como atenuante à solução proposta, verificou-se economia na solução apresentada, cujo custo do projeto, segundo informações constantes do Relatório de Auditoria, foi reduzido para R$ 670 mil/km, ainda acima do limite estabelecido no edital do programa, mas aprovado pelo Dnit por entender que não seria possível reduzir ainda mais os custos sem sacrificar a vida útil do pavimento. Ou seja, a solução não passaria mais a ser de recuperação estrutural, mas uma espécie de reforço, fundamentado em outros casos de uso práticos.

301. Além disso, fazia-se necessário realizar intervenção imediata no pavimento, dada situação crítica daquela rodovia. Este fator é atenuante aos responsáveis pela elaboração da solução estruturante em CPA, mesmo não havendo respaldo em norma técnica interna do Dnit para tal tipo de intervenção estrutural.

302. Assim, por conta dos atenuantes, entende-se que os responsáveis pela alteração e aprovação dos projetos de recuperação estrutural da rodovia com a adoção da camada estruturante em CPA sem respaldo em normas técnicas não merecem ser apenados com a multa prevista no art. 58 da LOTCU.

303. Porém, nota-se que a solução alternativa aprovada não foi efetivamente implementada na obra, pois a execução da camada de CPA teria sido postergada pelo Dnit por problemas de qualidade do material pétreo disponível (material com índice Los Angeles de abrasão superior a 30%).

304. Neste caso, em não sendo utilizada a referida solução (camada final de CPA), observa-se que houve restauração funcional da rodovia (não estrutural), por meio da fresagem e execução de camada de rolamento em CBUQ. Esta solução foi aplicada sobre camadas que sabidamente possuíam deficiências estruturais que precisariam ser corrigidas, fazendo-se com que a vida útil da nova camada de reconstrução da rodovia (CBUQ) não alcançasse o tempo previsto ou exigisse manutenções mais frequentes e caras.

305. Em suma, comunga-se que houve prejuízo ao não se aproveitar a durabilidade prevista dos materiais aplicados na sua totalidade, em decorrência de deformações excessivas da estrutura do pavimento.

306. Por outro lado, concordamos que não se pode calcular o valor do dano com precisão, uma vez que

não conseguimos determinar, com razoável grau de confiabilidade, qual seria o percentual de redução da vida útil da solução funcional aplicada. Também não é possível estimar qual seria o acréscimo da necessidade de manutenções mais frequentes para tornar a rodovia plenamente trafegável.

307. Entendemos ainda que existe razão à tese de que nos trechos com deformações excessivas houve benefício (mesmo que temporário) em prol dos transeuntes com a aplicação camada tipo Crema I. Dessa forma, atribuir dano pelo total gasto nesses trechos nos parece ferir o princípio de não enriquecimento ilícito da administração pública.

308. Em outras palavras, sabe-se que existe uma redução da vida útil da solução executada (restauração da camada de CBUQ), por ter sido aplicada sobre camadas deficientes estruturalmente, e sem a adoção da camada em CPA (estruturante), mas não conseguimos calcular (nem estimar) com segurança seria essa redução.

(ii) Sobre a indicação de material pétreo inadequado para a CPA

309. Verifica-se, na análise dos documentos destes autos, que o projeto executivo indicou o uso de brita com índice de abrasão Los Angeles de 39,8%, superior ao limite de 30% exigido pela Especificação de Serviço DNER-ES 386/99 (norma recepcionada pelo Dnit e ainda em vigor). Observaram-se resultados de ensaios realizados em materiais da região que mostraram índices ainda mais elevados (pontualmente em valores de 53,6% a 72,8%), teoricamente inviabilizando o uso destes materiais pétreos para a confecção de revestimentos em CPA, CBUQ e TSD (segundo o normativo supramencionado).

310. Ainda segundo informações constantes dos autos, anteriores à citação, a impossibilidade de obter brita adequada na região (a alternativa informada pela projetista seria buscar a brita em Belo Horizonte, a 350 km, o que demandaria elevações excessivas no orçamento e formalização de aditivo contratual superior a 25%), levou à decisão do Dnit de não executar a camada CPA, porém com a execução dos demais serviços, visando, agora, a recuperação funcional da rodovia até que nova solução fosse, num futuro, implementada, em que pese a empresa projetista tenha demonstrado a viabilidade da solução utilizando-se material pétreo em outras obras com índice de abrasão Los Angeles superior a 30% com sucesso (vide análise do subitem III.6 abaixo).

311. Assim, a possível falha de projeto (indicação do uso de CPA com indisponibilidade de material com características mínimas para seu uso), dificultou a execução da solução prevista, fazendo, indiretamente, com que a execução da recuperação sem a camada de CPA reduzisse (sem conseguirmos avaliar o quanto) a vida útil do pavimento executado.

312. O apontamento em questão – alteração de solução de projeto - não se traduziu efetivamente em total prejuízo financeiro, pois o ajuste proposto não foi efetivado e os serviços executados foram utilizados, não havendo comprovação de que tenham sido removidos ou desperdiçados. Além disso, não houve o apontamento de preços excessivos frente ao mercado.

313. Em resumo, apesar de não ter sido realizada solução estrutural, conforme necessidade do pavimento, houve uma recuperação funcional, com benefícios à sociedade, o que sua glosa total pode parecer um tanto quanto desproporcional.

314. A glosa integral dos valores empreendidos, que surtiu efeito e benefícios na rodovia, pode ser caracterizada como enriquecimento do estado em prol de entes privados, o que não pode ser aceito em decisões desta Corte de Contas.

(iii) Sobre a alteração do cronograma físico-financeiro e a postergação das intervenções estruturais

315. Observa-se, ainda, que o cronograma do Contrato 00-1111/2012 foi alterado para postergar os serviços estruturais, alegando-se necessidade de novo levantamento das condições do pavimento e considerando que as condições ainda eram razoáveis devido às intervenções do Crema 1ª Etapa.

316. O responsável pela Unidade Local de Governador Valadares solicitou a alteração do cronograma apenas sete meses após a ordem de serviço, alegando necessidade de adequar os quantitativos de fresagem e reperfilamento. Neste caso, a demora na atuação do fiscal contribuiu para o atraso na identificação da falha de projeto relativa à qualidade do agregado graúdo e para o acréscimo dos quantitativos de fresagem.

317. Porém, mesmo considerando as impropriedades na alteração do cronograma, não há elementos que indiquem que isso, por si só, tenha causado dano ao erário. O possível dano se daria pela redução da vida útil da recuperação do pavimento sem a posterior adoção da solução estrutural (com a camada CPA). Assim, a decisão de postergar o início dos serviços de recuperação do pavimento não trouxe, a rigor, prejuízos iniciais efetivos, pois o pavimento permaneceu recebendo esforços sobre a estrutura existente, resultando apenas, no curto prazo, em desgaste natural decorrente do uso.

(iv) Sobre a separação da CPA dos demais itens do grupo pavimentação (1ª RPFO)

318. Segundo histórico apresentado no Relatório de Fiscalização, em abril de 2014, diante da inviabilidade técnica de executar a CPA, o Dnit formalizou aditivo contratual (1ª RPFO) separando a medição

dos serviços de CPA dos demais itens do grupo pavimentação, permitindo a realização e medição dos serviços possíveis. Sem essa separação, o construtor estaria impedido de realizar qualquer serviço do grupo pavimentação, o que agravaria a situação da rodovia, inviabilizando inclusive a realização da recuperação funcional dela.

319. Observa-se que a decisão foi tomada para evitar a paralisação das obras e a degradação do pavimento, contribuindo para a manutenção das condições de trafegabilidade. Os elementos constantes dos autos indicam que essa decisão não causou dano ao erário, mas sim permitiu a continuidade dos serviços e a manutenção da rodovia. Além do mais, enfatizou-se, expressamente (vide parecer técnico 002/2016(CGMRR) – peça 11, p. 30-34), que a exclusão da camada de CPA se daria para liberar a medição da execução dos demais serviços (em benefício às melhorias da rodovia), até que o Dnit encontrasse solução definitiva para a recuperação estruturante do pavimento.

320. Assim, novamente, conclui-se que não há elementos para afirmar que a separação da CPA tenha causado dano generalizado ao erário. Isso porque, caso tivesse sido efetuada em um período curto posterior, independentemente de ser uma solução tradicional, poderia ter suprido as deficiências de estrutura.

(v) Sobre o aparecimento de trincas precoces no pavimento

321. Conforme apresentado no Relatório de Fiscalização, foram constatadas trincas no pavimento cerca de seis meses após a execução dos serviços, com o Dnit reconhecendo o problema, mas discordando da magnitude (6,5% do segmento total, com subsegmentos chegando a 30%).

322. A equipe de auditoria do TCU considerou as trincas generalizadas, sem quantificação, mas o Dnit apresentou relatórios fotográficos mostrando segmentos sem trincas e outros com trincas localizadas. Porém, observa-se que o pavimento já apresentava problemas estruturais significativos antes das intervenções efetuadas, restando dúvida sobre a origem das trincas (má execução ou insuficiência técnica das intervenções) e inviabilizando a quantificação de eventual dano ao erário.

323. Dessa forma, não é possível afirmar, com a certeza necessária, que as trincas precoces decorreram de má execução dos serviços ou da insuficiência técnica das intervenções. Assim, a dúvida sobre a origem das trincas impede a responsabilização e a quantificação de dano ao erário. Além disso, não há como quantificar os trechos em que haveria necessidade do refazimento dos serviços.

(vi) Sobre a necessidade de intervenções estruturais em 47,91% do trecho em novo levantamento

324. O novo levantamento do Dnit indicou que 47,91% do trecho ainda demandaria intervenções estruturais, o que, em tese, poderia levar à perda dos serviços realizados.

325. Porém, não se verifica fundamento técnico para assegurar que os serviços executados precisariam ser removidos antes do uso inicial, ou que já tenham sido removidos. Ao contrário, conforme relatado, os serviços continuaram sendo utilizados, e a rodovia estava coberta por contratos de conservação, não de restauração estrutural, indicando que os serviços realizados não foram totalmente desperdiçados.

326. No entanto, certamente, a recuperação do pavimento terá sua vida útil reduzida, ao não se executar a camada estruturante em CPA ou de recomposição da estrutura do pavimento, embora não se possa calcular, com certeza, qual seria a redução da vida e o consequente dano.

327. Por outro lado, considerando que os estudos geotécnicos que fundamentaram o projeto executivo inicial em 2009, apontaram a necessidade de reciclagem ou reconstrução em 88% do trecho da BR-259/MG, com intervenção estrutural no pavimento (peça 39, p. 9), a solução utilizada, mais econômica, produziu resultados satisfatórios em quase metade dos locais previstos, traduzindo em ganhos ao erário.

(vi) Dos custos dos serviços executados

328. Observa-se, adicionalmente, que o pronunciamento de subunidade (peça 92) calculou o custo médio anual por quilômetro dos serviços executados, concluindo que foi inferior ao valor médio de contratos do Crema 1ª Etapa (R$ 63 mil/km.faixa.ano – peça 34, a valores de 2009), reforçando que não houve indicação de sobrepreço ou desperdício. A tabela a seguir ilustra o resumo da análise efetuada.

Tabela 5 – Custo das intervenções – Contrato 00-1111/2012

Descrição	Valores
Valor total medido – 60ª medição (A)	R$ 39.492.595,81
Extensão (km) – BR-474/MG (B)	30,9
Extensão (km) – BR-259/MG (C)	129,3
Extensão Total (D = B + C)	161,0
Quantidade de faixas (E)	2

Quantidade de anos (F)	5
Custo médio (F = A / (D x E x F) R$/km.faixa.ano (jan/2011)	R$ 24.652,06

Fonte: Elaboração à peça 92.

329. Logo, em que pese o projeto executivo ter apresentado deficiências, e mesmo considerando que as obras realizadas tiveram caráter meramente funcional e que apareceram trincas precoces no pavimento, resta claro que tais irregularidades culminaram em suposto dano ao erário, porém de difícil mensuração. Não se mostra razoável concluir que 47,91% dos serviços de pavimentação foram desperdiçados, pois não há comprovação de remoção ou inutilidade dos serviços executados.

330. Em síntese, os elementos apresentados demonstram que, apesar das falhas de projeto, execução e gestão contratual, as irregularidades não resultaram em dano total ao erário nos trechos discutidos, pois os serviços executados foram utilizados, trouxeram benefícios funcionais, e não há evidências de total desperdício, remoção ou inutilidade integral dos recursos aplicados.

331. Quanto ao nexo de causalidade entre as condutas dos responsáveis e o dano ao erário, trazemos as seguintes ponderações.

a) o Tribunal tem adotado o entendimento que, para o estabelecimento do nexo de causalidade para fins de responsabilização, nos casos em que o dano ao erário decorre de um conjunto de causas (concausas), em que não se pode apontar uma única causa determinante para sua ocorrência, deve-se verificar se a conduta atribuída ao responsável possui relação direta e imediata com o dano, bem como se ela foi decisiva e necessária para a ocorrência do prejuízo, conforme Acórdãos 1.501/2018-TCU-1ª Câmara e 1.721/2016-TCU-Plenário;

b) não foi possível identificar nexo de causalidade direto do dano com a conduta do grupo de responsáveis envolvido na alteração de projeto (inclusive projetista). Essa conclusão decorre principalmente de o projeto alterado (ainda que sem suporte normativo) não ter sido utilizado na execução dos serviços (foi utilizado apenas parcialmente). Ou seja, qualquer prejuízo ligado a redução da vida útil dos serviços executados não tem nexo direto com o projeto alterado, mas com a inexecução de qualquer das soluções propostas;

c) conforme já assentado, há ausência de nexo direto de causalidade do dano com a conduta do grupo de responsáveis por postergar a colocação da camada porosa de atrito (CPA). Nesse caso, ainda que a demora pudesse em algum grau trazer algum transtorno, certamente esse seria mitigado pela posterior colocação da CPA (desde que em um breve intervalo);

d) não é possível atribuir nexo de causalidade pelo dano à construtora e supervisora, seja (i) porque buscaram executar/fiscalizar os serviços parciais que lhe foram autorizados, (ii) não deram causa a inexecução da camada de reforço prevista de ser executada posteriormente, e (iii) só receberam por serviços efetivamente executados; e

e) mesmo que possam ter suas condutas desvinculadas do possível dano, os envolvidos por atuação negligente podem ser condenados a pagar a multa prevista no art. 58 da LOTCU.

332. Em resumo, o nexo de causalidade direto quanto ao dano relacionado a durabilidade dos serviços executados, caso fosse possível estimá-lo, certamente recairia sobre aqueles que, mesmo cientes da solução insuficiente, desistiram de executar posteriormente a camada porosa de atrito (CPA). Conforme visto no presente caso, verifica-se que o parecer que embasa todo o procedimento que ensejou o aditivo contratual (separação da medição da camada de CPA do restante dos serviços) condicionou ao Dnit a definição da solução final, o que, até o momento nos autos, não foi apresentada.

333. Diante do acima exposto, entende-se que os argumentos apresentados pelos responsáveis merecem parcial **acolhimento**.

III.4. Regularidade da conduta, boa-fé e ausência de dolo ou culpa

334. Diversos responsáveis defendem que suas condutas foram pautadas pela boa-fé, zelo, observância dos princípios da administração pública e respeito aos pareceres técnicos e jurídicos.

335. Alegam que a responsabilidade do gestor público é subjetiva, exigindo a comprovação de dolo, culpa grave ou omissão relevante, o que não se verifica no caso concreto. Argumentam que a responsabilização objetiva é vedada, e que a jurisprudência do TCU e do STJ exige a individualização da conduta e a demonstração de nexo causal.

336. Apesar do dano não poder ser estimado com razoável grau de precisão, conforme análise precedente, cumpre mencionar que os argumentos apresentados merecem considerações importantes. A principal diz respeito à responsabilização perante o Tribunal.

337. Para a questão da necessidade de existência de dolo ou erro grosseiro para sua responsabilização,

cumpre informar que o Decreto-Lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro: LINDB) foi atualizado em 2018 por meio da Lei 13.655/2018, incluindo os artigos 20 a 30, que trataram da responsabilização de agentes públicos no âmbito da atividade controladora do Estado.

338. Por meio do Decreto 9.830/2019, regulamentaram-se esses artigos. Desde então, essa análise vem sendo incorporada cada vez mais aos acórdãos do TCU, com vistas a aprimorar a individualização das condutas e a robustecer as decisões que aplicam sanções aos responsáveis. Nesse sentido, pontuam-se os recém incorporados arts. 22 e 28 da LINDB, e sua regulamentação por meio do Decreto 9.830/2019:

[LINDB]

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

(...)

Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

[Decreto 9.830/2019]

Responsabilização na hipótese de dolo ou erro grosseiro

Art. 12. O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções.

§ 1º Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.

§ 2º Não será configurado dolo ou erro grosseiro do agente público se não restar comprovada, nos autos do processo de responsabilização, situação ou circunstância fática capaz de caracterizar o dolo ou o erro grosseiro.

§ 3º O mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica responsabilização, exceto se comprovado o dolo ou o erro grosseiro do agente público.

§ 4º A complexidade da matéria e das atribuições exercidas pelo agente público serão consideradas em eventual responsabilização do agente público.

§ 5º O montante do dano ao erário, ainda que expressivo, não poderá, por si só, ser elemento para caracterizar o erro grosseiro ou o dolo.

§ 6º A responsabilização pela opinião técnica não se estende de forma automática ao decisor que a adotou como fundamento de decidir e somente se configurará se estiverem presentes elementos suficientes para o decisor aferir o dolo ou o erro grosseiro da opinião técnica ou se houver conluio entre os agentes.

§ 7º No exercício do poder hierárquico, só responderá por culpa in vigilando aquele cuja omissão caracterizar erro grosseiro ou dolo.

§ 8º O disposto neste artigo não exime o agente público de atuar de forma diligente e eficiente no cumprimento dos seus deveres constitucionais e legais.

339. Tipicamente, há duas vertentes para tentar afastar a responsabilização dos agentes públicos utilizando como fundamento os novos artigos da LINDB: (i) com base no art. 22, que as circunstâncias em torno do agente público teriam impelido o responsável às condutas inquinadas ou o teriam impedido de praticar as condutas adequadas, inexistindo conduta diversa daquela adotada; (ii) com base no art. 28, que o agente público somente poderia ser sancionado pelo TCU ou ser obrigado a ressarcir os danos ao Erário a que dera causa se configurado dolo ou erro grosseiro.

340. Assim, em relação às circunstâncias em torno do agente público, para afastamento da responsabilidade pelas irregularidades a eles atribuídas, cumpre verificar se estão evidenciados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, que teriam impedido ou dificultado sua conduta de forma diversa.

341. Para esses casos, colacionam-se na jurisprudência situações em que o Tribunal, em função do disposto no art. 22 do diploma legal e das peculiaridades dos casos concretos, reduziu o valor de sanções anteriormente aplicadas, a exemplo dos acórdãos 60/2020-TCU- Plenário (Rel. Min. Ana Arraes), 2.463/2019-TCU-Primeira Câmara (Rel. Min. Bruno Dantas), 1.736/2021-TCU-Plenário (Rel. Min. Sub. Augusto Sherman Cavalcanti), 70/2020-TCU- Plenário (Rel. Min. Aroldo Cedraz) e 2.973/2019-TCU-Segunda Câmara (Rel. Min. Ana Arraes).

342. Em relação à responsabilização por erro grosseiro, as decisões até o momento proferidas parecem se inclinar majoritariamente para a equiparação conceitual do ‘erro grosseiro’ à ‘culpa grave’. Para fins do

exercício do poder sancionatório do TCU, tem-se considerado como erro grosseiro o que resulta de grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública (Acórdão 2.391/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler; Acórdão 2.924/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. José Mucio Monteiro; Acórdão 11.762/2018-TCU-Segunda Câmara, Min.-Rel. Marcos Bemquerer; acórdãos 957, 1.264 e 1.689, todos de 2019, do Plenário e relatados pelo Min. Augusto Nardes). Veja-se conceituação de erro grosseiro em trecho do voto do Acórdão 2.391/2018-TCU-Plenário:

82. Dito isso, é preciso conceituar o que vem a ser erro grosseiro para o exercício do poder sancionatório desta Corte de Contas. Segundo o art. 138 do Código Civil, o erro, sem nenhum tipo de qualificação quanto à sua gravidade, é aquele 'que poderia ser percebido por pessoa de diligência normal, em face das circunstâncias do negócio' (grifos acrescidos). Se ele for substancial, nos termos do art. 139, torna anulável o negócio jurídico. Se não, pode ser convalidado.

83. Tomando como base esse parâmetro, o erro leve é o que somente seria percebido e, portanto, evitado por pessoa de diligência extraordinária, isto é, com grau de atenção acima do normal, consideradas as circunstâncias do negócio. O erro grosseiro, por sua vez, é o que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, consideradas as circunstâncias do negócio. Dito de outra forma, o erro grosseiro é o que decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave.

343. Quanto ao alcance da expressão 'erro grosseiro', o Ministro Antônio Anastasia defendeu que o correto seria considerar 'o erro grosseiro como culpa grave, mas mantendo o referencial do homem médio' (Acórdão 2.012/2022-TCU-Segunda Câmara). Desse modo, incorre em erro grosseiro o gestor que falha gravemente nas circunstâncias em que não falharia aquele que emprega um nível de diligência normal no desempenho de suas funções, considerando os obstáculos e dificuldades reais que se apresentavam à época da prática do ato impugnado (LINDB, art. 22).

344. Impende ressaltar, ainda, que a jurisprudência do TCU sinaliza que as alterações promovidas na LINDB pela Lei 13.655/2018, em especial a inclusão do art. 28, não provocaram modificação nos requisitos necessários para a responsabilidade financeira por danos ao Erário. No voto do Acórdão 2.012/2022-TCU-Segunda Câmara, acima referido, o ministro relator reconheceu a tendência jurisprudencial desta Corte em se exigir a caracterização de erro grosseiro apenas para fins de sanção, mas não para fins de ressarcimento ao Erário, sendo, contudo, necessária essa caracterização no caso de condenação fundamentada nessa modalidade ou em culpa grave:

24. Não desconheço que esta Corte tem ainda se inclinado no sentido de que a exigência para se demonstrar que o agente praticou conduta que caracteriza erro grosseiro aplica-se somente para fins de multa, e não para reparação de dano. Aí identifico uma terceira contradição/fragilidade nos acórdãos recorridos/embargados, visto que, como visto anteriormente, toda fundamentação para responsabilização do ex-prefeito se deu com base em suposta conduta qualificada pelo erro grosseiro ou pela culpa grave. Desse modo, ainda que contraditória com julgados deste TCU (Acórdão 2768/2019-TCU-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler), a fundamentação da condenação com base em culpa grave ou erro grosseiro, impõe à Administração Pública a comprovação desses elementos subjetivos, em penhor da teoria dos motivos determinantes.

345. Nessa linha, o dever de indenizar os prejuízos ao Erário permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, como é de praxe no âmbito da responsabilidade aquiliana (extracontratual), inclusive para fins do direito de regresso, tendo em vista o tratamento constitucional dado à matéria (CF/1988 art. 37, § 6º):

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

346. Confira-se, a esse respeito, a fundamentação adotada no Acórdão 2.391/2018-TCU-Plenário, a qual ilustra com clareza o tratamento jurisprudencial que vem sendo empregado à matéria, nos termos do voto proferido pelo Relator, Exmo. Min. Benjamin Zymler:

146. Isso ocorre porque as alterações promovidas na LINDB, em especial no art. 28, não provocaram uma modificação nos requisitos necessários para a responsabilidade financeira por débito.

147. O dever de indenizar os prejuízos ao erário permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, como é de praxe no âmbito da responsabilidade aquiliana, inclusive para fins de regresso à administração pública, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição:

'6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.' (grifos acrescidos).

148. Como regra, a legislação civil não faz nenhuma distinção entre os graus de culpa para fins de reparação do dano. Tenha o agente atuado com culpa grave, leve ou levíssima, existirá a obrigação de indenizar. A única exceção se dá quando houver excessiva desproporção entre a gravidade da culpa e o dano. Nesta hipótese, o juiz poderá reduzir, equitativamente, a indenização, nos termos do art. 944, parágrafo único, do Código Civil.
149. No presente caso, compreendo que o responsável agiu com culpa na consumação da irregularidade, não havendo nenhuma desproporcionalidade entre o seu grau de negligência, verificado no cometimento do ato inquinado, e o dano que causou ao erário.
150. Sendo assim, compreendo que o Sr. [...] deve ser condenado em débito, mas, diante da ausência de culpa grave, deve ser dispensado da aplicação de multa.

347. Citam-se, na mesma direção, entre outros, os acórdãos 2.768/2019, 1.958/2022, ambos do Plenário, 5.547/2019-TCU-Primeira Câmara, todos sob relatoria do Min. Benjamin Zymler; 11.289/2021-TCU-Primeira Câmara (Rel. Min. Vital do Rêgo) e 5.850/2021-TCU-Segunda Câmara (Rel. Min. Augusto Nardes), e 2.550/2019-TCU-Plenário (Rel. Walton Alencar Rodrigues).

348. Dessarte, considera-se que a aplicação das disposições da LINDB, em especial aquelas previstas nos dispositivos invocados, encontra-se plenamente incorporada à prática jurisprudencial desta Corte de Contas. Para os envolvidos no caso concreto, em decorrência dos atenuantes, não se verifica ocorrência de erro grosseiro.

III5. Fundamentação técnica e respaldo em pareceres

349. Muitos responsáveis destacam que suas decisões foram tomadas com base em pareceres técnicos e jurídicos, e que confiaram na regularidade dos atos administrativos e na fé pública dos documentos emitidos por equipes especializadas. Argumentam que a aprovação de projetos ou revisões foi precedida de análise técnica detalhada, sem ressalvas ou indícios de irregularidade à época dos fatos. Sustentam que a responsabilidade técnica por falhas de projeto é da empresa projetista, que já foi penalizada administrativamente.

350. Porém, verifica-se, em jurisprudência do TCU, casos em que se responsabilizou gestores por aditivos contratuais irregulares, mesmo quando estes se basearam em pareceres técnicos ou jurídicos, quando eivado por erro grosseiro perceptível por um gestor médio. Por exemplo, no Acórdão 2.781/2016-Plenário, um gestor foi responsabilizado por aprovar um aditivo contratual que resultou em sobrepreço, apesar de ter agido com base em pareceres técnicos. Destacou-se, na referida ocasião, que o parecer técnico não vincularia o gestor, que tem a obrigação de examinar sua correção e não pode se eximir de responsabilidade por atos considerados irregulares.

351. Nesta mesma linha vem o Acórdão 1.924/2019-Plenário, entendendo que a existência de pareceres técnicos e jurídicos favoráveis não exime os gestores da responsabilidade de proceder a verificações básicas de conformidade e legalidade. O referido acórdão ressalta que as condutas irregulares dos gestores não podem ser justificadas apenas com respaldo em pareceres de técnicos, não os eximindo de responsabilidade.

352. Dessa maneira, mesmo quando um gestor recebe um parecer técnico e jurídico favorável, a responsabilidade final pela prática de atos irregulares pode recair sobre o administrador público (Acórdão 9.912/2016-Segunda Câmara. Este deve decidir sobre a legalidade, conveniência e oportunidade das avenças sob sua administração.

353. Assim sendo, em regra, entende-se que a responsabilidade final pelas decisões tomadas, especialmente em relação a aditivos contratuais, se que envolverem erros técnicos perceptíveis a um homem mediano, recai sobre os gestores, que devem assegurar a legalidade e a conformidade das ações administrativas.

III.6. Argumentos específicos da Dynatest Engenharia Ltda.

354. A empresa sustenta que cumpriu integralmente o objeto contratual, que o projeto alternativo foi elaborado fora do escopo contratual, sem remuneração, por solicitação do Dnit, e que não houve execução da solução questionada nem dano ao erário. Apresenta justificativas técnicas, experiências anteriores e ensaios laboratoriais demonstrando a viabilidade da solução proposta, afastando a configuração de erro grosseiro.

355. Destaca que a penalidade administrativa foi anulada judicialmente, com trânsito em julgado, reconhecendo a ausência de vínculo contratual, de dano e de nexo causal. Argumenta que a aplicação de penalidade sem dano, sem execução da solução e sem obrigação contratual viola os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e segurança jurídica.

356. Analisando-se os documentos apresentados pela empresa, pode-se notar, na peça 199, pg. 9, decisão favorável à empresa em PAR aberto para apuração de sua responsabilidade na condução do projeto de recuperação do pavimento da BR-259/MG. Em sua conclusão, a Exma. Juíza Federal assim concluiu (grifo acrescentado):

Diante do exposto, o Dnit não pode esquivar-se de sua parcela de responsabilidade imputando à Autora multas por soluções técnicas que ele mesmo solicitou e orientou. Trata-se, portanto, da proibição de agir contra seus próprios atos, ou non

venire contra factum proprium.
(...)
Ante o exposto, JULGO PROCEDENTE O PEDIDO para acolher o pedido inicial, declarando nulas, por ausência de fundamentos de fato, as penalidades impostas à Autora no âmbito do PAAR nº 50600.037119/2017-01, sem prejuízo da atuação do TCU em procedimento de Tomada de Contas Especial

357. Além disso, a empresa apresentou ensaios adicionais da solução técnica apresentada (CPA), mesmo adotando-se material (agregado) com Índice Abrasão Los Angeles superior a 30%, como sendo satisfatório segundo normativos vigentes do Dnit (peças 202 e 203).

358. Segundo a empresa, a especificação DNER-ES 386/99 admite, expressamente, a utilização de material pétreo com índice de abrasão Los Angeles superior a 30%, desde que haja comprovação de desempenho anterior satisfatório. A Dynatest apresentou justificativas técnicas, experiências anteriores e ensaios laboratoriais (Ensaio Cantabro, COPPE/UFRJ) demonstrando a viabilidade da solução proposta, afastando a configuração de erro grosseiro.

359. A Dynatest, em sua defesa, buscou demonstrar que a solução técnica proposta no projeto alternativo – a execução de CPA utilizando material pétreo da região (pedreira P2 – Marta e Taborda) – era tecnicamente viável, mesmo com índice de abrasão Los Angeles superior ao limite normativo de 30%.

360. O documento intitulado 'Análise Mecanística da Solução de Restauração dos Pavimentos da Rodovia BR-259/474/MG' detalha a metodologia e os resultados da avaliação técnica da solução proposta. O relatório conclui que a solução de CPA, conforme proposta, não estaria sujeita a fadiga por tração e que, com o uso de ligantes poliméricos e capa selante, a durabilidade e o desempenho funcional seriam adequados para as condições da rodovia.

361. Além disso, o relatório técnico da COPPE/UFRJ apresenta os resultados dos ensaios laboratoriais realizados sobre corpos de prova da mistura asfáltica proposta para a CPA, com os valores de perda Cantabro variando entre 5,3% e 20,5%, com a maioria dos corpos de prova apresentando perdas inferiores a 15%, o que, segundo a literatura técnica e normas internacionais, é considerado aceitável para misturas do tipo CPA, especialmente quando se utiliza ligante polimérico.

362. Conclui que os ensaios demonstraram que a mistura proposta, mesmo com agregado de índice Los Angeles superior a 30%, apresentou desempenho satisfatório em termos de resistência à tração e desgaste por abrasão, sendo tecnicamente viável para aplicação como CPA.

363. Além dos ensaios laboratoriais, a Dynatest apresentou justificativas técnicas baseadas em experiências anteriores, relatando obras em que a CPA foi executada com materiais de índice Los Angeles superior a 30% (inclusive acima de 40% e até 65%), com desempenho satisfatório comprovado por avaliações de campo e simulação de tráfego. Essas experiências foram utilizadas para fundamentar a exceção prevista na DNER-ES 386/99, que admite o uso de agregados com índice superior, desde que haja comprovação de desempenho anterior.

364. Entende-se que os documentos apresentados atestam a regularidade dos projetos apresentados, em que pesem não terem sido utilizados em sua plenitude pelo Dnit, que optou por não utilizar a solução final de recuperação estrutural com o uso do CPA, e não atenderem plenamente as normas do Dnit, em que a solução de recuperação estrutural em CPA não possui respaldo normativo daquela autarquia.

IV. RESPONSABILIZAÇÃO

365. Diante das análises acima empreendidas, entende-se que as responsabilizações atribuídas a diversos agentes chamados aos autos devem ser revistas. A tabela constante no Apêndice I ilustra o efeito das análises das defesas apresentadas nas responsabilizações finais deles. Isso porque algumas constatações surgiram das análises das razões de justificativa e alegações de defesa apresentadas, como:

(i) **Grupo 1**: Alteração do projeto inicial (estrutural) por outro mais barato (CPA), que não possuía previsão normativa no Dnit. Houve atenuante, a necessidade de intervenção na rodovia (que estava em estado precário), o benefício à sociedade e a solução imposta mais barata. Dessa forma, propõe-se a não implicação em débito (ausência de nexo direto) nem aplicação de multa (por conta dos atenuantes). Os seguintes responsáveis foram chamados neste grupo: Nilton de Brito, Hermes Wiliam Bressanin e Thame de Castro Ribeiro Mello.

(ii) **Grupo 2**: A elaboração do projeto em CPA valendo-se de agregados graúdos que não atendiam ao limite do ensaio de abrasão Los Angeles, mas atendiam normativos do Dnit, que previam que, em situações excepcionais, poderiam ser utilizados tais materiais, desde que comprovadamente funcionais e eficientes. Propõe-se a não imputação de débito (por ausência de nexo direto, por não ter sido adotada a solução e pela justificativa técnica da possibilidade da utilização da rocha, mesmo apresentando índice de abrasão Los Angeles superior a 30%). O seguinte responsável foi chamado neste grupo: Dynatest Engenharia Ltda.

(iii) **Grupo 3**: Alteração contratual separando-se as medições dos serviços da camada de CPA. Considera-se, após as análises empreendidas na presente instrução, que essa conduta não teve impacto direto em possíveis danos, uma vez que a camada de CPA poderia ser executada no futuro, quando estudos melhores indicassem (foi claramente explicitada tal condicionante à aprovação do desmembramento da medição da camada CPA do restante dos serviços). Considerando ainda a urgente necessidade de intervenção (atenuante de ilicitude), também não será proposto aplicação de multa para esse grupo de envolvidos, uma vez que se fazia necessário uma intervenção, ao menos funcional (com posterior intervenção estrutural) para permitir trafegabilidade da rodovia e trazendo benefício aos usuários. Os seguintes responsáveis foram chamados neste grupo:

iii.1. Consórcio Alta/ECP, por elaborar parecer indicando necessidade do desmembramento da medição da camada de CPA do restante dos serviços, mas condicionado a encontrar solução posterior que atendesse os normativos técnicos do Dnit – peça 17, p. 33, peça 11, p. 27-29 e peça 17, p. 72;

iii.2. Fábio Pessoa da Silva Nunes, por aprovar o parecer técnico 2/2016 (que desmembrava a camada de CPA para execução do restante dos serviços, mas com a condicionante informada no parecer de aguardar solução do Dnit sobre a camada estruturante) – peça 11, p. 30-34 e peça 82, p. 12;

iii.3. Roberto Borges Furtado da Silva, por ter validado o parecer técnico 2/2016 (que desmembrava a camada de CPA para execução do restante dos serviços, mas com a condicionante informada no parecer de aguardar solução do Dnit sobre a camada estruturante) – peça 11, p. 30-34;

iii.4. Ricardo Luiz de Freitas, por não adotar medidas saneadoras sobre o suposto projeto deficiente da Dynatest – esclarecido; e por ter aprovado o parecer 2/2016 (que desmembrava a camada de CPA para execução do restante dos serviços, mas com a condicionante informada no parecer de aguardar solução do Dnit sobre a camada estruturante) – peça 17, p. 71; peça 11, p. 27-28 e 41 e peça 82, p. 12);

iii.5. André Martins de Araújo, por ter aprovado em reunião de Diretoria as adequações de projeto formalizadas na 1º RPFO (que desmembrava a camada de CPA para execução do restante dos serviços, mas com a condicionante informada no parecer de aguardar solução do Dnit sobre a camada estruturante) – peça 107, peça 106 e peça 11, p. 4-5;

iii.6. Luiz Antônio Ehret Garcia, por ter aprovado em reunião de Diretoria as adequações de projeto formalizadas na 1º RPFO (que desmembrava a camada de CPA para execução do restante dos serviços, mas com a condicionante informada no parecer de aguardar solução do Dnit sobre a camada estruturante) – peça 107, peça 106 e peça 11, p. 30-34;

iii.7. Álvaro Campos de Carvalho (falecido em 21/12/2021), por ter permitido que o chefe do Serviço da Unidade Local de Governador Valadares propusesse a modificação do projeto com a retirada da camada CPA para permitir a medição dos demais serviços. Conforme visto, o parecer elaborado (2/2016) expressava a necessidade do Dnit realizar estudos para a solução da camada estruturante – peça 11, p. 27-28 e 41, peça 17, p. 62-71;

iii.8. Edimarques Pereira Magalhães, por decidir, em reunião de 27/10/2017 com o Chefe de Serviços da Unidade Local de Governador Valadares/MG e outras autoridades (peça 82, p. 12) por uma diversidade de modificações qualitativas e quantitativas no Contrato 00-1111/2012 (que desmembrava a camada de CPA para execução do restante dos serviços, mas com a condicionante informada no parecer de aguardar solução do Dnit sobre a camada estruturante) – peça 82, p. 12;

iii.9. Fabiano Martins Cunha, por decidir, em reunião de 27/10/2017 com o Chefe de Serviços da Unidade Local de Governador Valadares/MG e outras autoridades (peça 82, p. 12) por uma diversidade de modificações qualitativas e quantitativas no Contrato 00-1111/2012 (que desmembrava a camada de CPA para execução do restante dos serviços, mas com a condicionante informada no parecer de aguardar solução do Dnit sobre a camada estruturante) – peça 82, p. 12.

(iv) **Grupo 4**: Não execução da camada definitiva estruturante (CPA ou outra solução), podendo ocasionar perda da vida útil dos materiais aplicados. Apesar de não ser possível calcular o prejuízo causado por essa decisão, opina-se que os supostos envolvidos deveriam ser multados. Porém, nos autos, não consta o levantamento dos responsáveis deste grupo.

366. Adicionalmente, verifica-se que a jurisprudência do TCU é clara ao afirmar que a multa do art. 58 da Lei Orgânica do TCU não pode ser aplicada a empresas (pessoas jurídicas). Essa sanção é reservada a pessoas físicas que tenham praticado atos de gestão irregulares. Nesse sentido, o voto do Acórdão 3327/2024-Segunda Câmara - Relator Ministro Aroldo Cedraz assim esclareceu:

27. Dessa forma, estando devidamente caracterizada a responsabilidade solidária atribuída às empresas - advinda do irregular recebimento de pagamentos - e não havendo elementos nos autos que permitam concluir pela caracterização da

boa-fé dos seus administradores/colaboradores, as razões de justificativa das empresas devem ser rejeitadas, suas contas julgadas irregulares.

28. Todavia, deixo de acatar a proposta de multa do art. 58 da Lei Orgânica às empresas, em razão da consolidação, na jurisprudência desta Corte, do entendimento de que essa espécie de multa é destinada a agentes públicos e particulares que atuam como gestores de recursos públicos, mas não à pessoa jurídica que não pratica atos de gestão (Acórdão 10314/2023-TCU-Primeira Câmara, rel. min. Benjamim Zymler e 8493/2021-2ª Câmara, rel. min. Marcos Bemquerer).

367. Não obstante, observa-se que a empresa Pavia Brasil Pavimentos e Vias S.A. não apresentou suas alegações de defesa em resposta a citação a ela promovida, tornando-se revel nos presentes autos.

368. Porém, conforme análises empreendidas dos argumentos apresentados pelos demais responsáveis, conclui-se, logicamente, a sua exclusão do rol de responsáveis. Isso porque a empresa não teve interferência tanto na mudança da solução de projeto, quanto na exclusão da camada de CPA do contrato. Assim, deverá ter seu julgamento das contas, dando-lhe quitação plena nos presentes autos.

CONCLUSÃO

369. Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada para apurar possíveis irregularidades e dano ao erário em serviços de revitalização (recuperação, restauração e manutenção – Crema 2ª Etapa) nas rodovias BR-259/MG e BR-474/MG, objeto do Contrato 00-1111/2012, celebrado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e o Consórcio Alta – ECP. O processo foi motivado por achados de auditoria que apontaram: (i) projeto executivo deficiente e/ou desatualizado, (ii) execução de serviços com qualidade deficiente (trincas precoces no pavimento), e (iii) ausência de termo aditivo para formalizar alterações contratuais.

370. As principais constatações foram: a execução das obras com base em projeto desatualizado, a adoção de solução técnica menos robusta do que a indicada pelos estudos geotécnicos (com uso de CPA), a especificação de material pétreo inadequado para a CPA, e falhas na fiscalização e gerenciamento, que permitiram a execução e medição de parte dos serviços sem a realização da CPA. Em razão desses achados, foi determinada cautelar de suspensão de pagamentos e a realização de oitivas dos responsáveis.

371. No mérito, as defesas dos responsáveis alegaram, em síntese: ausência de competência ou participação nas decisões questionadas, regularidade da conduta, boa-fé, ausência de dolo ou culpa, inexistência de nexo causal entre suas condutas e o suposto dano, e inexistência de dano ao erário, pois os serviços executados trouxeram benefícios à rodovia e não houve pagamento por serviços não executados. A Dynatest Engenharia Ltda. apresentou laudos e ensaios técnicos demonstrando a viabilidade da solução proposta, e destacou que a penalidade administrativa aplicada à empresa foi anulada judicialmente, reconhecendo a ausência de dano e de vínculo contratual com o estudo alternativo.

372. Em análise detalhada, concluiu-se que, embora tenham ocorrido falhas de projeto, execução e gestão contratual, não há como calcular (ou estimar) com segurança o eventual dano ao erário. Além disso, os serviços executados foram utilizados, trouxeram benefícios funcionais e não há evidências de total desperdício, remoção ou inutilidade dos recursos aplicados. O custo dos serviços foi inferior ao de contratos similares, e a dúvida sobre a origem das trincas e a ausência de comprovação de que os serviços precisariam ser removidos impedem a quantificação de eventual dano. Assim, em apertada síntese:

- A alteração da solução feita pela Dynatest não atendeu os requisitos normativos vigentes do Dnit, mas foi comprovado que o material pétreo com índice Los Angeles superior a 30% poderia ser utilizado, demonstrando a viabilidade da execução baseada em histórico de obras já feitas com esta solução;
- A demora na implementação de aditivo contratual se deu em função da análise dos estudos técnicos, e não teve relação com possíveis danos identificados;
- A aprovação da retirada da camada de CPA pode ter ensejado dano ao erário, com possível redução da vida útil da solução executada, em que pese de difícil mensuração do prejuízo. Porém, todo o processo que envolveu o aditivo contratual se baseou na separação da medição da camada de CPA dos demais serviços, visando a continuidade contratual, e condicionada à análise posterior pelo Dnit das providências a serem adotadas para a solução de recuperação estrutural.

373. As condutas dos responsáveis foram divididas em quatro grupos: (i) Condutas relacionadas à concepção, análise e aprovação de projeto executivo com solução técnica alternativa (CPA) em desacordo com normativos e estudos técnicos; (ii) Condutas relacionadas à elaboração do projeto revisado, englobando a solução estrutural em CPA, mas com materiais (rocha) que não atendiam as condicionantes mínimas normativas do Dnit (índice de abrasão Los Angeles < 30%); (iii) Condutas relacionadas à validação, aprovação e autorização de alterações contratuais e revisões de projeto em fase de obra, sem observância de normativos e sem formalização adequada, com a retirada (separação da medição) da camada de CPA, mas para posterior

análise pelo Dnit das soluções a serem tomadas, e (iv) falta de providências do Dnit para execução da nova camada estruturante (sem informações de responsabilização nos autos). Desta forma, a matriz de responsabilização passa a ser representada na tabela acostada ao Apêndice I.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

374. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) considerar **revel**, para todos os efeitos, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 e do art. 202, § 8º, do Regimento Interno, a empresa **Pavia Brasil Pavimentos e Vias S.A.** (CNPJ 02.992.814/0001- 85);

b) **acolher** as alegações de defesa dos responsáveis **Nilton de Britto** (CPF 140.470.121-49); **Hermes Wiliam Bressanin** (CPF 285.928.158-43); **André Martins de Araújo** (CPF 027.456.224-39); **Thame de Castro Ribeiro Mello** (CPF 632.177.403-00) e da empresa; **Dynatest Engenharia Ltda.** (CNPJ 32.116.154/0001-30);

c) **acolher parcialmente** as alegações de defesa dos responsáveis **Fábio Pessoa da Silva Nunes** (CPF: 514.591.402-49); **Roberto Borges Furtado da Silva** (CPF: 490.589.751-34); **Fabiano Martins Cunha** (CPF 855.813.486-34); **Luiz Antônio Ehret Garcia** (CPF 820.696.201-82); **Álvaro Campos de Carvalho** (CPF 013.034.732-91); **Edimarques Pereira Magalhães** (CPF 908.335.465-20); **Ricardo Luiz de Freitas** (CPF 751.607.576-00) **e do Consórcio Alta - ECP** (CNPJ 18.265.324/0001-17);

d) Julgar regulares, nos termos nos termos do arts. 1º, inciso I, e 16, inciso I, e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno, as contas da empresa **Pavia Brasil Pavimentos e Vias S.A.** (CNPJ 02.992.814/0001- 85), dando-lhe(s) quitação plena;

e) **julgar regulares com ressalva**, nos termos do arts. 1º, inciso I, e 16, inciso II, e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno, as contas dos responsáveis **Nilton de Britto** (CPF 140.470.121-49); **Hermes Wiliam Bressanin** (CPF 285.928.158-43); **André Martins de Araújo** (CPF 027.456.224-39); **Thame de Castro Ribeiro Mello** (CPF 632.177.403-00); **Fábio Pessoa da Silva Nunes** (CPF: 514.591.402-49); **Roberto Borges Furtado da Silva** (CPF: 490.589.751-34); **Fabiano Martins Cunha** (CPF 855.813.486-34); **Luiz Antônio Ehret Garcia** (CPF 820.696.201-82); **Álvaro Campos de Carvalho** (CPF 013.034.732-91); **Edimarques Pereira Magalhães** (CPF 908.335.465-20); **Ricardo Luiz de Freitas** (CPF 751.607.576-00); **do Consórcio Alta - ECP** (CNPJ 18.265.324/0001-17) e da empresa **Dynatest Engenharia Ltda.** (CNPJ 32.116.154/0001-30), dando-lhe(s) quitação plena;

f) **enviar** cópia do Acórdão que vier a ser proferido ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e aos responsáveis, para ciência, informando que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa; e

g) **arquivar** os presentes autos."

2. O representante do *Parquet* se manifestou nos seguintes termos:

"Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada em obediência aos comandos constantes do item 1.7.1 do Acórdão 453/2022-TCU-Plenário e do item 9.1 do Acórdão 1.171/2022-TCU-Plenário, ambos de relatoria do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho e prolatados no âmbito do processo TC 007.779/2017-8.

A presente TCE decorre de irregularidades constatadas nos serviços de revitalização das rodovias BR-259/MG e BR-474/MG, constantes do Contrato 00-1111/2012, celebrado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e o Consórcio Alta-ECP. O Relatório de Fiscalização 106/2017 havia apontado achados relacionados à elaboração de projetos executivos deficientes e/ou desatualizados, além da execução de serviços com qualidade deficiente.

Inicialmente, na análise da ocorrência da prescrição da pretensão punitiva a cargo do TCU feita na instrução acostada à peça 293, a AudRodoviaAviação havia manifestado o entendimento de que no âmbito do TC 007.779/2017-8, que tratou das irregularidades ora em análise, houve o transcurso de prazo superior a três anos quando da movimentação do processo neste Tribunal.

Discordei de tal conclusão conforme parecer à peça 296. Destaquei naquele documento que atos processuais que afetam a contagem dos prazos prescricionais foram tomados no âmbito do TC 007.779/2017-8, como, por exemplo, o encaminhamento de *e-mail* pelo auditor responsável pela instrução ao Dnit com a solicitação de informações necessárias ao saneamento daqueles autos em 16/4/2020. Assim, não seria cabível acatar o argumento da AudRodoviaAviação de que houve a prescrição da pretensão punitiva do TCU nestes autos.

Quando ao mérito, a AudRodoviaAviação havia destacado em sua derradeira instrução que divergências no âmbito da unidade instrutora quanto ao valor do débito justificaram o entendimento por sua não materialidade. Contudo, ressaltei no parecer à peça 296 que tal fato não justificaria o arquivamento dos autos. O Relatório de Fiscalização 106/2017 havia apontado achados relevantes quanto a deficiências nos projetos executivos, inclusive resultando na prolação de medida cautelar por parte do relator suspendendo pagamentos à empresa contratada (peça 52), tendo sido tal medida confirmada pelo pleno da Corte nos termos do Acórdão 318/2018-TCU-Plenário.

Diante disso, concluí que, não sendo verificada a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva neste processo e ainda havendo dano a ser apurado em decorrência dos achados do Relatório de Fiscalização 106/2017, os autos deveriam ser restituídos à unidade instrutora.

Em despacho (peça 297), o Ministro Relator Jhonatan de Jesus concordou com tal conclusão e restituiu os autos à unidade técnica. No atual momento processual, a AudTCE trouxe o entendimento constante da instrução acostada à peça 303.

A instrução organiza os responsáveis em grupos temáticos conforme a natureza das condutas a eles atribuídas, e conclui, em síntese: pelo acolhimento das defesas de Nilton de Britto, Hermes Wiliam Bressanin, André Martins de Araújo, Thame de Castro Ribeiro Mello e Dynatest Engenharia Ltda.; pelo acolhimento parcial das defesas dos demais responsáveis pessoas físicas e do Consórcio Alta-ECP; pelo julgamento das contas de todos como regulares com ressalva, com quitação; e pela exclusão da Pavia Brasil Pavimentos e Vias S.A. do rol de responsáveis, com julgamento de suas contas como regulares e quitação plena.

No que se refere à prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória, manifesto minha concordância com o entendimento exposto pela AudTCE. Conforme detalhado, uma série de eventos interruptivos suspenderam a contagem dos prazos prescricionais, não sendo verificada nos presentes autos a ocorrência da prescrição.

Já quanto ao mérito, entendo que o processo revela uma cadeia de condutas irregulares, tais como a substituição da solução estrutural por solução funcional sem respaldo normativo no Dnit, a indicação de material pétreo inadequado para a CPA, a separação da medição da camada de CPA dos demais itens do grupo pavimentação e, finalmente, a ausência de providências definitivas para a solução estruturante. Tais irregularidades, em meu entendimento, resultaram em redução da vida útil do pavimento executado.

Contudo, concordo que o dano resultante dessa redução de vida útil não é passível de quantificação com o grau de precisão exigido para uma condenação em débito. Não há comprovação de que os serviços executados foram removidos ou inutilizados, tendo a rodovia permanecido coberta por contratos de conservação e tendo sido efetivamente utilizada, ainda que em condições não perfeitamente adequadas.

Divirjo, com as devidas vênias, do encaminhamento proposto pela unidade técnica em relação à empresa Pavia Brasil Pavimentos e Vias S.A. Entendo que sua exclusão do rol de responsáveis e o consequente julgamento de suas contas como regulares não encontra fundamento adequado. A instrução reconhece que a responsável executou as obras em desacordo com o projeto executivo aprovado, mesmo tendo ciência das irregularidades do projeto para o Crema 2ª Etapa da BR-259/MG, e que sua revelia nos presentes autos impede a produção de qualquer prova em sentido contrário.

O princípio da verdade real, invocado pela instrução para aproveitar em favor da revel os argumentos apresentados pelos demais responsáveis, não é suficiente para converter em quitação plena a situação de uma empresa que se recusou a participar do contraditório e que praticou condutas irregulares reconhecidas nos próprios autos. A melhor solução, a meu ver, seria o julgamento de suas contas como regulares com ressalva, tal como proposto para os demais responsáveis, e não como regulares com quitação plena.

No que se refere à medida cautelar de suspensão de pagamentos, determinada pelo despacho do Ministro Relator em 20/10/2017 e confirmada pelo Acórdão 318/2018-TCU-Plenário, concordo com a proposta de revogação formulada pela AudTCE. Tendo sido o julgamento de mérito concluído sem condenação em débito e sem aplicação de multa, desaparece o pressuposto que justificava a subsistência da cautelar, qual seja, o risco de dano ao erário cujas dimensões ainda não haviam sido apuradas.

Considero relevante destacar também que a AudRodoviaAviação, em instrução pretérita acostada à peça 293, havia concordado com as dificuldades referentes à quantificação do débito, conforme trazido na atual instrução da AudTCE. Todavia, naquela instrução havia sido destacado que a irregularidade subsistia e que deveria ser adotado encaminhamento diverso, com a emissão de ciência ao Dnit. Trago abaixo a íntegra dos seguintes trechos daquela instrução (peça 293):

48. Quanto à adoção de determinações, recomendações ou outras providências motivadas por esses fatos, destinadas a reorientar a atuação administrativa, autorizadas no art. 12 da Resolução TCU 344/2022, registra-se que casos semelhantes encontrados pelo TCU já foram objeto adoção de providências anteriores por esta Corte de Contas. Exemplo disso são os

Acórdãos 3.260/2011 e 507/2012, ambos do plenário do TCU, relatados pelo Ministro José Múcio Monteiro (sobre atualização de projeto do Crema 2ª Etapa e realização de ensaios para utilização de pedreiras, entre outros); e o Acórdão 2.053/2015-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymler (sobre necessidade de formalização de aditivos).

49. Por sua vez, entende-se que **a irregularidade** ligada à aprovação de projeto executivo com adoção de camada de rolamento com 5,0 cm de CPA (produzida com ligante asfáltico com polímero), associada à prévia execução de fresagem, recomposição de CBUQ e aplicação de micro revestimento, em substituição à solução inicialmente prevista contendo serviços de reconstrução generalizada **tem relevância suficiente para dar ciência ao DNIT de que a aprovação de projetos rodoviários contemplando soluções de engenharia que não estejam embasadas em normativos técnicos vigentes da autarquia ou em estudos científicos robustos, por exemplo trabalhos validados pelo Instituto de Pesquisas Rodoviárias (IPR), desenvolvidos por instituições conceituadas e formalmente publicados em revistas técnicas, de modo a assegurar sua qualidade e rastreabilidade, afronta o disposto no art. 6º, incisos XXV e XXVI, da Lei 14.133/2021**. Esta ciência prevista no pronunciamento da subunidade (peça 92, p. 24), e adaptada à nova lei de licitações, visa evitar a repetição de irregularidade e está de acordo com o art. 9º da Resolução TCU 315/2020 c/c art. 2º, inciso II da Portaria Segecex 9/2020. (grifos meus)

Nota-se que a ocorrência da irregularidade permaneceu analisada e seria cabível a emissão de ciência ao Dnit para evitar a sua ocorrência em projetos futuros. Em meu entendimento, continua se mostrando como necessária a emissão desse encaminhamento, considerando todas as irregularidades já identificadas anteriormente nos presentes autos.

Diante do exposto, manifesto minha concordância parcial com a instrução da AudTCE à peça 303, entendendo que:

(i) as alegações de ocorrência de prescrição devem ser rejeitadas;

(ii) as contas dos responsáveis Nilton de Britto, Hermes Wiliam Bressanin, André Martins de Araújo, Thame de Castro Ribeiro Mello, Dynatest Engenharia Ltda., Fábio Pessoa da Silva Nunes, Roberto Borges Furtado da Silva, Fabiano Martins Cunha, Luiz Antônio Ehret Garcia, espólio de Álvaro Campos de Carvalho, Edimarques Pereira Magalhães, Ricardo Luiz de Freitas e Consórcio Alta-ECP devem ser julgadas regulares com ressalva, dando-lhes quitação;

(iii) as contas da responsável Pavia Brasil Pavimentos e Vias S.A. devem igualmente ser julgadas regulares com ressalva, com quitação;

(iv) a medida cautelar de suspensão de pagamentos deve ser revogada;

deve ser expedida ciência ao Dnit de que a aprovação de projetos rodoviários contemplando soluções de engenharia que não estejam embasadas em normativos técnicos vigentes da autarquia ou em estudos científicos robustos, por exemplo trabalhos validados pelo Instituto de Pesquisas Rodoviárias (IPR), desenvolvidos por instituições conceituadas e formalmente publicados em revistas técnicas, de modo a assegurar sua qualidade e rastreabilidade, afronta o disposto no art. 6º, incisos XXV e XXVI, da Lei 14.133/2021."

É o relatório.

VOTO

Aprecio Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada para apurar indícios de dano ao erário decorrentes de irregularidades verificadas nos serviços de revitalização, recuperação, restauração e manutenção — Crema 2ª Etapa — das rodovias BR-259/MG e BR-474/MG, no âmbito do Contrato 00-1111/2012, executado sob responsabilidade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit).

2. O processo decorre dos comandos constantes do subitem 1.7.1 do Acórdão 453/2022 e do subitem 9.1 do Acórdão 1.171/2022, ambos do Plenário e proferidos no processo de auditoria TC 007.779/2017-8, em que foram examinados achados relativos à deficiência do projeto executivo, à execução de serviços com qualidade deficiente e à ausência de formalização adequada de alterações contratuais.

3. Na origem, a fiscalização identificou que os estudos geotécnicos apontavam a necessidade de intervenções estruturais relevantes no pavimento. Todavia, o projeto aprovado adotou solução menos robusta, baseada em fresagem, recomposição de CBUQ, microrrevestimento e Camada Porosa de Atrito (CPA). Também se constatou que o material pétreo especificado para a CPA não atendia às premissas técnicas então adotadas, contribuindo, ao final, para a não execução dessa camada.

4. Ainda no processo original (TC 007.779/2017-8), em razão da gravidade dos achados,

determinou-se medida cautelar de suspensão de pagamentos, posteriormente confirmada pelo Acórdão 318/2018-TCU-Plenário, até que fossem esclarecidos os riscos ao erário e as providências necessárias à adequada solução técnica dos problemas de cunho estrutural identificados nos trechos rodoviários.

5. Superada a fase de saneamento, a unidade técnica examinou as alegações de defesa dos responsáveis e concluiu, em síntese, pela inexistência de prescrição, impossibilidade de quantificação segura do dano, ausência de elementos suficientes para condenação em débito e aplicação de multa e pelo julgamento das contas como regulares com ressalva, com exceção da empresa Pavia Brasil Pavimentos e Vias S.A., para a qual propôs o julgamento pela regularidade, com quitação plena.

6. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), por sua vez, divergiu apenas quanto a dois pontos: i) julgamento das contas da Pavia Brasil Pavimentos e Vias S.A., que, segundo o *Parquet*, também deveria ser pela regularidade com ressalva; e ii) necessidade de expedição de ciência ao Dnit a fim de prevenir a repetição das irregularidades verificadas.

7. Acompanho, no essencial, a unidade técnica, inclusive quanto ao julgamento pela regularidade plena das contas da empresa Pavia Brasil Pavimentos e Vias S.A. Divirjo, nesse ponto, do parecer do Ministério Público junto ao TCU, mas acolho sua proposta quanto à expedição de ciência ao Dnit.

II

8. Inicialmente, quanto à prescrição, reitero o entendimento já externado nestes autos. A sucessão de atos processuais praticados no processo originário e nesta TCE impede o reconhecimento da prescrição ordinária ou intercorrente, nos termos da Resolução-TCU 344/2022.

9. O termo inicial do prazo prescricional, tanto para a pretensão punitiva quanto para a ressarcitória, corresponde à data do conhecimento da irregularidade pelo TCU — e não à de ocorrência dos fatos ou de assinatura do contrato —, nos termos do art. 4º, inciso IV, da Resolução-TCU 344/2022.

10. No caso concreto, esse marco inicial corresponde à autuação do Relatório de Fiscalização 106/2017, em 5/9/2017. A partir de então, sucederam-se atos aptos a interromper a fluência do prazo, nos termos do art. 5º da resolução, entre outros: a oitiva dos responsáveis e a determinação da medida cautelar, em 19 e 20/10/2017; a instrução que manteve a cautelar, de 30/1/2018; a solicitação de informações ao Dnit, encaminhada por e-mail pelo auditor responsável em 16/4/2020; o Acórdão 453/2022-TCU-Plenário, de 9/3/2022; e a citação dos responsáveis, ocorrida em 14/2/2023.

11. Assim, em não se configurando, em nenhum dos intervalos verificados, o transcurso dos prazos quinquenal ou trienal previstos no normativo de regência, rejeito as preliminares de prescrição suscitadas.

III

12. No mérito, não há dúvida de que a condução do empreendimento apresentou falhas relevantes. A substituição da solução estrutural originalmente indicada por outra, funcional, sem o devido respaldo nos normativos técnicos da autarquia, a indicação de material pétreo inadequado para a execução da CPA, a separação da medição da camada de CPA dos demais itens de pavimentação e a ausência de providências conclusivas para a solução estruturante revelam cadeia de condutas administrativas inadequadas.

13. Essas condutas são atribuídas a grupos distintos de responsáveis, segundo a natureza de sua atuação:

1) Nilton de Britto, então coordenador-geral de Desenvolvimento de Projetos; Hermes Wiliam Bressanin, coordenador de Projetos de Infraestrutura substituto; Thame de Castro Ribeiro Mello, coordenadora-geral de Desenvolvimento e Projetos; e a empresa projetista Dynatest Engenharia Ltda. — concepção, análise e aprovação da solução técnica alternativa em CPA, adotada sem o respaldo normativo usual do Dnit e com indicação de material pétreo inadequado;

2) Roberto Borges Furtado da Silva, coordenador da CGMRR; Fábio Pessoa da Silva Nunes, coordenador-geral de Manutenção e Restauração Rodoviária; André Martins de Araújo, diretor de Planejamento e Pesquisa; e Luiz Antônio Ehret Garcia, diretor de Infraestrutura Rodoviária —

validação, aprovação e autorização, em instâncias colegiadas, das alterações contratuais e revisões de projeto em fase de obra, sem formalização adequada por aditivo;

3) Ricardo Luiz de Freitas, chefe de serviço da unidade local em Governador Valadares/MG; o espólio de Álvaro Campos de Carvalho, então superintendente regional do Dnit/MG; Fabiano Martins Cunha, superintendente regional do Dnit/MG; e Edimarques Pereira Magalhães, coordenador-geral de Desenvolvimento e Projetos — omissão de providências saneadoras, além de decisões administrativas de modificação contratual sem a devida análise técnica;

4) Consórcio Alta-ECP, na condição de supervisora, e a Pavia Brasil Pavimentos e Vias S.A., na condição de executora — atuação na fiscalização e na execução das obras nos termos do projeto e das alterações autorizadas pelos demais responsáveis.

14. Essas falhas comprometeram a qualidade do planejamento e da gestão contratual. A obra foi conduzida sem que houvesse adequada aderência entre os estudos geotécnicos, a solução de engenharia adotada, os materiais efetivamente disponíveis e a formalização contratual necessária para refletir as alterações realizadas.

15. Não obstante tais incorreções, entendo que as razões de justificativa e as alegações de defesa merecem acolhimento parcial — inclusive as de Hermes Wiliam Bressanin, Thame de Castro Ribeiro Mello, André Martins de Araújo e da Dynatest, que a unidade técnica propunha acolher integralmente, embora julgando suas contas com ressalva —, à luz dos arts. 22 e 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb) e de sua regulamentação pelo Decreto 9.830/2019. O art. 22 determina que, na interpretação de normas sobre gestão pública, sejam consideradas as circunstâncias práticas que impuseram, limitaram ou condicionaram a ação do agente, ao passo que o art. 28 restringe a responsabilização pessoal por decisões técnicas às hipóteses de dolo ou erro grosseiro, este entendido como aquele decorrente de grave inobservância do dever de cuidado, que, com base nos elementos a seguir expostos, não se configura nas condutas ora examinadas.

16. Apenas em relação a Nilton de Britto, o acolhimento das alegações de defesa deve ser total. Sua conduta — determinar à projetista, em 6/4/2010, a apresentação de solução mais econômica, apta a enquadrar o custo por quilômetro no limite do programa Crema 2 — traduz exigência orçamentária do próprio programa, não escolha da concepção técnica que veio a ser adotada. A análise de aceitação do projeto revisado (23/9/2010) e sua aprovação (Portaria 1.151, de 6/10/2010) couberam a outros agentes, quando o responsável já não ocupava a coordenação-geral. Não há, portanto, nexo entre a sua determinação e a adoção da solução em CPA sem respaldo normativo, nem com a indicação do material pétreo, razão pela qual julgo regulares as suas contas, com quitação plena, divergindo, nesse ponto, da unidade técnica e do Ministério Público.

17. Em relação a todos os responsáveis, o conjunto de circunstâncias fáticas deve ser considerado na avaliação das condutas.

18. Havia necessidade de intervenção imediata no pavimento, dada a situação crítica em que se encontrava o trecho rodoviário. A essa urgência se somava a insuficiência de recursos orçamentários: o custo da intervenção estrutural originalmente indicada pelos estudos geotécnicos superava em mais do dobro o limite fixado para o programa Crema 2, e mesmo a solução revista, já mais econômica, ainda superou esse teto, tendo sido aprovada pelo Dnit por se entender inviável reduzir ainda mais os custos sem sacrificar a vida útil do pavimento.

19. Quanto à camada de CPA, a alternativa de utilizar material pétreo adequado às premissas técnicas da Especificação DNER-ES 386/99 exigiria buscar a brita em Belo Horizonte, a 350 km de distância, o que implicaria elevação excessiva do orçamento e a formalização de aditivo contratual superior a 25% do valor pactuado. Registro que a projetista demonstrou, com ensaios e histórico de obras, que a especificação admite agregado com abrasão superior a 30% mediante comprovação de desempenho — o que afasta o erro grosseiro e a imputação de débito, como concluiu a unidade técnica —, mas essa comprovação não integrou o projeto executivo aprovado em 2010, de modo que subsiste a impropriedade na indicação do material, suficiente apenas à ressalva.

20. Esse cenário de custos contribui para explicar o adiamento da implementação da solução

estruturante e deve ser considerado como circunstância atenuante por revelar decisão administrativa tomada em contexto de reais restrições orçamentárias.

21. Consideradas essas circunstâncias práticas — urgência da intervenção, insuficiência orçamentária e onerosidade da alternativa tecnicamente adequada —, não vislumbro dolo ou erro grosseiro a justificarem responsabilização pessoal ou aplicação de sanção aos responsáveis.

22. Sem embargo, a configuração de irregularidade não conduz, por si só, à imputação de débito. Para tanto, é indispensável que o dano seja demonstrado de forma suficientemente segura, com quantificação minimamente precisa e nexo causal individualizado entre conduta e prejuízo apurado — exigência que, neste caso, não restou satisfeita.

23. Embora a estimativa inicial de dano tenha se baseado no percentual dos serviços do grupo de pavimentação que contemplavam a CPA, os elementos posteriormente reunidos não comprovam terem sido os serviços executados inteiramente inúteis, removidos ou desperdiçados; ao contrário, há indicação de que foram utilizados, trouxeram benefícios funcionais à rodovia e permaneceram em operação, ainda que em condições não ideais.

24. Também não se comprovou ter havido contratação posterior de obra estrutural que possa ter exigido a remoção dos serviços executados, nem que as trincas precoces identificadas pudessem ser atribuídas, com segurança, exclusivamente às falhas ora examinadas.

25. Nesse contexto, a eventual redução da vida útil do pavimento, embora plausível, não se mostrou passível de quantificação com o grau de precisão exigido para condenação em débito, que não pode se apoiar em estimativas frágeis ou em cenários hipotéticos de perda de desempenho, sobretudo quando os serviços foram efetivamente prestados e incorporados à malha rodoviária.

26. Pelas mesmas razões — aliadas à ausência de quantificação segura do dano e à insuficiente individualização das condutas —, também não há base bastante para aplicar multa. As falhas verificadas são relevantes, mas os elementos dos autos não permitem atribuir a cada responsável, com o nível de segurança necessário para sanção pessoal, a não implementação da solução estruturante definitiva.

27. Assim, quanto aos responsáveis cujas condutas se relacionam às falhas de projeto, aprovação, gestão e fiscalização contratual, mostra-se adequado o julgamento das contas como regulares com ressalva, com quitação, sem imputação de débito e sem aplicação de multa.

28. Quanto à situação da Pavia Brasil Pavimentos e Vias S.A., a empresa foi citada na condição de executora das obras por tê-las realizado em desacordo com o projeto executivo aprovado, mesmo ciente de sua inadequação para resolver os problemas estruturais do trecho rodoviário e permaneceu revel nestes autos, sem apresentar alegações de defesa.

29. É certo que a revelia não autoriza, automaticamente, condenação em débito ou aplicação de sanção, tampouco afasta, por si só, a possibilidade de quitação plena. O princípio da verdade real, que rege os processos de controle externo, permite e recomenda ao Tribunal considerar, em favor do revel, os elementos produzidos pelos demais responsáveis e pela própria instrução quando aptos a esclarecer sua situação nos autos.

30. No caso concreto, a Pavia Brasil não interferiu na concepção da solução de projeto adotada em substituição à originalmente indicada pelos estudos geotécnicos nem na decisão de excluir a camada de CPA da medição contratual: essas escolhas foram tomadas em instâncias decisórias e administrativas do Dnit. Não há elementos suficientes para demonstrar que a empresa tenha tido ingerência decisiva na concepção da solução técnica ou na exclusão da camada de CPA da medição contratual.

31. Não é possível atribuir à construtora nexo de causalidade com o dano de difícil mensuração ora discutido, na medida em que executou os serviços parciais tal como autorizados pelo Dnit na 1ª Revisão de Projeto em Fase de Obras e no 3º Termo Aditivo — de modo que a execução "em desacordo com o projeto executivo" referida na citação foi a própria Administração que a determinou —, não deu causa à inexecução da camada de reforço prevista para momento posterior e recebeu apenas pelos serviços efetivamente prestados.

32. Nesse cenário, impor à executora, ainda que a título de mera ressalva, consequência decorrente de decisões de projeto e de gestão contratual sobre as quais não teve ingerência não se harmonizaria com o princípio da individualização das condutas, tampouco com os próprios fundamentos que, neste voto, afastam a imputação de débito e de multa aos demais responsáveis. Acolho, portanto, a proposta da unidade técnica nesse ponto para julgar regulares as contas da Pavia Brasil Pavimentos e Vias S.A., com quitação plena.

33. Também acompanho o Ministério Público de Contas quanto à necessidade de expedição de ciência à autarquia.

34. Embora não haja base para condenação em débito, as irregularidades apuradas revelam falha na aprovação de projetos rodoviários com soluções de engenharia não suficientemente lastreadas nos normativos técnicos vigentes do próprio departamento ou em estudos técnicos robustos, rastreáveis e devidamente validados.

35. A ciência se mostra oportuna e proporcional, nos termos do art. 9º da Resolução-TCU 315/2020. Além de possuir natureza preventiva e orientadora, não impõe obrigação nova ou sanção, mas, antes, reforça parâmetro técnico essencial para a adequada elaboração e aprovação de projetos rodoviários.

36. Por fim, a medida cautelar de suspensão de pagamentos foi determinada para resguardar o erário diante do risco então existente de dano, associado à incerteza sobre sua extensão e à indefinição quanto à solução técnica adequada para os problemas estruturais identificados; o exame de mérito ora realizado, contudo, permite concluir que esse risco não se confirmou na dimensão inicialmente suposta.

37. Embora não se possa afastar a possibilidade de ter havido, em alguma medida, redução da vida útil do pavimento, os serviços executados foram utilizados e produziram benefícios funcionais à rodovia, sem evidência de que tenham sido removidos, desperdiçados ou substituídos por obra estrutural superveniente.

38. Nessas circunstâncias, o eventual prejuízo remanescente não se apresenta passível de correção específica nem de quantificação segura. Dessa forma, não subsistindo o pressuposto que motivou a suspensão dos pagamentos, impõe-se a revogação da medida cautelar.

Ante o exposto, VOTO pela aprovação da minuta de acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

ACÓRDÃO Nº 2644/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.551/2022-2.
1.1. Apenso: 007.779/2017-8
2. Grupo II – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsáveis: André Martins de Araújo (027.456.224-39); Consórcio Alta-ECP (18.265.324/0001-17); Dynatest Engenharia Ltda. (32.116.154/0001-30); Edimarques Pereira Magalhães (908.335.465-20); Fabiano Martins Cunha (855.813.486-34); Fábio Pessoa da Silva Nunes (514.591.402-49); Hermes Wiliam Bressanin (285.928.158-43); Luiz Antônio Ehret Garcia (820.696.201-82); Nilton de Britto (140.470.121-49); Pavia Brasil Pavimentos e Vias S.A. (02.992.814/0001-85); Ricardo Luiz de Freitas (751.607.576-00); Roberto Borges Furtado da Silva (490.589.751-34); Thame de Castro Ribeiro Mello (632.177.403-00); Álvaro Campos de Carvalho (013.034.732-91).
4. Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.
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: Pedro Henrique Alves da Costa Filho (23.086/OAB-DF), representando Fábio Pessoa da Silva Nunes; Afonso Assis Ribeiro (15.010/OAB-DF), representando a Alta Engenharia de Infraestrutura Ltda.; Rodrigo Augusto Fagundes Teixeira (11.363/O/OAB-MT), José Carlos de Oliveira Guimarães Júnior (5.959/O/OAB-MT) e outros, representando Nilton de Britto; Jonas Cecílio (14.344/OAB-DF), Nara Regina da Matta Machado (65.666/OAB-DF) e outros, representando a Dynatest Engenharia Ltda.; Luiz Eduardo Lima de Rezende (68.556/OAB-DF), representando Ricardo Luiz de Freitas; Afonso Assis Ribeiro (15.010/OAB-DF), representando o Consorcio Alta-ECP; Thiago de Souza Pinto (152.661/OAB-MG), representando o espólio de Álvaro Campos de Carvalho.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial para apurar indícios de dano ao erário decorrentes de irregularidades verificadas nos serviços de revitalização, recuperação, restauração e manutenção — Crema 2ª Etapa — das rodovias BR-259/MG e BR-474/MG, no âmbito do Contrato 00-1111/2012, executado sob responsabilidade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit),

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. acatar as alegações de defesa de Nilton de Britto;

9.2. acatar parcialmente as alegações de defesa de Hermes Wiliam Bressanin, André Martins de Araújo, Thame de Castro Ribeiro Mello, Fábio Pessoa da Silva Nunes; Roberto Borges Furtado da Silva; Luiz Antônio Ehret Garcia; espólio de Álvaro Campos de Carvalho; Ricardo Luiz de Freitas; Dynatest Engenharia Ltda e Consórcio Alta-ECP;

9.3. acolher parcialmente as razões de justificativa de Fábio Pessoa da Silva Nunes, Ricardo Luiz de Freitas, Fabiano Martins Cunha e Edimarques Pereira Magalhães;

9.4. julgar regulares, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno do TCU, as contas de Nilton de Britto e da empresa Pavia Brasil Pavimentos e Vias S.A., dando-lhes quitação plena;

9.5. julgar regulares com ressalva, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno do TCU, as contas de Hermes Wiliam Bressanin, André Martins de Araújo, Thame de Castro Ribeiro Mello, Dynatest Engenharia Ltda., Fábio Pessoa da Silva Nunes, Roberto Borges Furtado da Silva, Fabiano Martins Cunha, Luiz Antônio Ehret Garcia, espólio de Álvaro Campos de Carvalho, Edimarques Pereira Magalhães, Ricardo Luiz de Freitas e Consórcio Alta-ECP, dando-lhes quitação;

9.6. revogar a medida cautelar de suspensão de pagamentos referendada pelo Acórdão 318/2018-TCU-Plenário;

9.7. dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a aprovação de projetos rodoviários contemplando soluções de engenharia que não estejam embasadas em normativos técnicos vigentes da autarquia ou em estudos robustos — a exemplo de trabalhos validados pelo Instituto de Pesquisas Rodoviárias, desenvolvidos por instituições conceituadas e formalmente publicados em revistas técnicas de modo a assegurar sua qualidade e rastreabilidade — afronta o disposto no art. 6º, incisos XXV e XXVI, da Lei 14.133/2021;

9.8. informar o teor desta deliberação ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e aos responsáveis.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2644-38/26-P.
13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (Relator).
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.
13.3. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(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 VII – Plenário
TC 016.383/2025-7
Natureza: Representação.
Órgão/Entidade: Secretaria de Saúde do Estado do Acre.
Interessada: Secretaria de Saúde do Estado do Acre (04.034.526/0001-43).
Representação legal: Davi Dantas Muniz, representando a Cena Centro de Neurologia do Acre Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADES EM PREGÃO ELETRÔNICO. AUSÊNCIA DE PARCELAMENTO DO OBJETO. ADOÇÃO DE ORÇAMENTO SIGILOSO SEM JUSTIFICATIVA. SECRETARIA DE SAÚDE DO ESTADO DO ACRE. OITIVA PRÉVIA. AUSÊNCIA DE INFORMAÇÕES NECESSÁRIAS. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR. NOVA OITIVA. REFERENDO. PROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÃO PARA ANULAÇÃO. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Transcrevo a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações – AudContratações (peça 56):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico (PE) 90014/2025, sob a responsabilidade da Secretaria de Saúde do Estado do Acre (SesAcre), cujo objeto é a contratação de empresa especializada na prestação de serviços médicos na área de neurologia clínica e cirúrgica, adulto e pediátrico, contemplando equipe multidisciplinar, equipamentos e instrumentais, com a finalidade de atender a demanda de cirurgias em caráter eletivo e de urgência e emergência e a demanda ambulatorial da rede estadual de saúde (peça 4, p. 1-2).

2. O Pregão em análise é regido pela Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos) e a plataforma eletrônica utilizada para a seleção do contratado foi o Portal de Compras Governamentais (https://www.gov.br/compras/pt-br) (peça 4, p. 1).

3. Seguem abaixo informações adicionais sobre o certame:

a) situação: suspenso administrativamente, conforme consulta ao Portal Compras.gov.br, realizada, em 23/3/2026;

b) o valor estimado da contratação possui caráter sigiloso (peça 4, p. 1);

c) a licitação em tela não envolve registro de preço;

d) ainda não houve assinatura do contrato decorrente da licitação;

e) trata-se de recursos geridos na atual gestão da unidade jurisdicionada; e

f) não há, no Portal de Compras Governamentais, informações sobre pedidos de impugnação/esclarecimento, porém, as informações que constam na peça 6, p. 1-3, demonstram que foram formulados tais pedidos.

HISTÓRICO

4. O representante alegou, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades (peça 1):

a) ausência de parcelamento do objeto da contratação sem a devida justificativa: alega-se que a contratação, em lote único, de serviços médicos de neurologia clínica, neurocirurgia e neurologia pediátrica, sem estudo técnico e econômico que justifique a não adoção do parcelamento, teria restringido a competitividade e inviabilizado a participação de empresas regionais, em afronta à legislação e aos princípios da administração pública.

5. Afirmou ainda que existiria dano irreversível para a administração pública caso o TCU não suspendesse imediatamente o objeto, haja vista que a licitação pretende contratar serviços que gerarão despesa anual de aproximadamente nove milhões de reais (peça 1, p. 14).

6. Na primeira instrução (peça 9), esta Unidade Técnica (UT) entendeu que a representação poderia ser conhecida, verificou que estava configurado o pressuposto do perigo da demora, e era inconclusivo o da demora reverso, propondo-se a realização de diligência. Quanto aos indícios de irregularidade, concluiu que havia plausibilidade jurídica sobre a ausência de parcelamento do objeto, questionada pelo representante, bem como acrescentou como indício de irregularidade a adoção de orçamento sigiloso sem a devida motivação, propondo-se a realização de oitiva prévia e construção participativa das deliberações. O Ministro relator, Jhonatan de Jesus, acolheu as conclusões da UT e determinou a realização da oitiva prévia, das diligências e construção participativa das deliberações (peça 11).

7. Em nova instrução (peça 30), após resposta encaminhada pela Unidade Jurisdicionada (UJ), esta AudContratações concluiu pela presença do perigo da demora, pelo afastamento do perigo da demora reverso e pela plausibilidade jurídica dos indícios de irregularidade, razão pela qual propôs o deferimento da medida cautelar.

8. Foram analisados três indícios de irregularidade: ausência irregular de parcelamento do objeto, a adoção de orçamento sigiloso sem a devida motivação e a ausência de pesquisa de preços adequada.

9. Quanto à ausência de parcelamento do objeto, considerou-se que a UJ não conseguiu trazer justificativas concretas nos documentos de planejamento, tampouco nas repostas à oitiva prévia, diligência e construção participativa, para justificar o não parcelamento do objeto (peça 30, p. 6). Considerando que a ausência de parcelamento do objeto já restringiu a competitividade anteriormente, e tem potencial para restringir novamente, propôs-se que a irregularidade tratada nesse tópico fosse considerada procedente.

10. A segunda irregularidade trata da adoção de orçamento sigiloso sem a devida justificativa, não contestada pela UJ em sede de oitiva prévia, que se esquivou da responsabilidade pela elaboração do orçamento sigiloso, sem apresentar justificativa plausível para tanto (peça 30, p. 1). Considerou-se a irregularidade como procedente, tendo em vista que a adoção de orçamento sigiloso sem apresentação da devida justificativa contraria o art. 24 da Lei 14.133/2021, constituindo, no caso em apreço, irregularidade, além de contrariar a doutrina especializada, como Zymler e Dios (2014, p. 117) que o recomenda como exceção, apenas no modo de disputa fechado (peça 30, p. 8).

11. Por fim, foi levantada uma terceira irregularidade, a ausência de pesquisa de preços, já que a UJ não conseguiu realizar a pesquisa no PNCP, e não existem elementos nos autos do processo que indiquem outra tentativa de pesquisa de preços por parte da UJ, ainda que fosse a cotação diretamente com fornecedores, e que, conforme registrado na análise da diligência, a UJ não encaminhou a pesquisa de preços (peça 30, p. 9), razão pela qual propôs a realização de oitiva.

12. Considerou-se que alguns itens da diligência não foram respondidos, tampouco enviadas as documentações que comprovassem as pesquisas de preços, levantamento de mercado, ou referente aos pedidos de impugnações, esclarecimentos e suas repostas (peça 30, p. 12), propondo-se a reiteração de tais itens, com a advertência de aplicação de multa em caso de descumprimento.

13. Além disso, foi realizada uma primeira construção participativa de deliberações, tendo em vista a possibilidade de determinação para republicação do edital, cuja manifestação da UJ se encontra à peça 26. No entanto, nova análise desta UT entendeu que, em razão da confirmação das irregularidades que já foram objeto de oitiva, deve ser necessária a anulação do certame, e não apenas a republicação do edital, como foi proposto na primeira instrução. Por esse motivo, foi proposta nova construção participativa de deliberações (peça 30, p. 13).

14. Constatou-se, adicionalmente, equívoco no preambulo do edital do PE 90014/2025, que deixou de prever que a Lei 14.133/2021 deveria ser a lei principal de regência do certame, aplicando-se outras normas subsidiariamente. Assim, deixou-se registrado tal irregularidade para que, quando da instrução de mérito, propor-se a expedição de ciência à UJ, valendo-se da função pedagógica do TCU, com fito de que nos próximos editais não fosse cometido cometa o mesmo erro (peça xx, p. xx).

15. Todas as propostas de encaminhamento foram acolhidas pelo ministro relator, que determinou cautelarmente a suspensão do certame, reiteração de diligência, realização de nova oitiva e a abertura de oportunidade para construção participativa de deliberações, já vislumbrando a necessidade de anulação do certame para correção das falhas de planejamento (peça 33 e 38-40).

16. Promovidas a oitiva, diligência e construção participativa quanto às alegações do representante e demais questões levantadas por esta Unidade Técnica, passa-se a analisar as respostas apresentadas, tópico a tópico, conforme transcrição/contextualização a seguir.

EXAME TÉCNICO

I.1. Exame das oitivas realizadas:

17. Foram encaminhados, em 3/10/2025, e 9/10/2025, ofícios de oitiva, reiteração de diligência e comentários à Unidade Jurisdicionada (peças 35, 36, 37 e 42) acerca dos indícios de irregularidades apontados nesta representação e para a obtenção de informações adicionais àquelas já existentes nestes autos. Em resposta, a Unidade Jurisdicionada apresentou os documentos acostados à peça 43. Segue a análise dos pontos questionados.

Item 105.2: realizar a oitiva da Secretaria de Saúde do Estado do Acre, com fulcro no art. 276, § 2º, do Regimento Interno deste Tribunal para que, no prazo de quinze dias, se pronuncie, referente ao objeto Pregão Eletrônico 90014/2025, acerca da existência dos pressupostos da medida cautelar pleiteada e acerca dos indícios de irregularidade indicados nesta instrução, em especial quanto aos seguintes tópicos:

a) ausência de pesquisa de preços que embasa a contratação em tela, em afronta ao art. 18, IV, e ao art. 23, caput e § 1º, ambos da Lei 14.133/2021, ao tentar realizar apenas a pesquisa de outras contratações no PNCP (sem sucesso, conforme item 90.5 do ETP), sem que conste outro meio válido de pesquisa de preço;

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 18, inciso IV, e art. 23, caput e § 1º, ambos da Lei 14.133/2021

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade:

18. A UJ se limitou a dizer que, conforme previsto no item 6.3 do Estudo Técnico Preliminar (ETP 0012259169), a pesquisa que antecede o ETP foi realizada, e as demais pesquisas de preço e levantamento de mercado que embasam a contratação foram realizadas pela Divisão de Banco de Preços, garantindo conformidade com os arts. 18, inciso IV, e 23, caput e § 1º, da Lei 14.133/2021 (peça 43, p. 10).

Item 105.3: diligenciar a Secretaria de Saúde do Estado do Acre, com fundamento nos artigos 157 e 187 do Regimento Interno deste Tribunal, para que, no prazo de quinze dias, encaminhe cópia dos seguintes documentos e/ou esclarecimentos:

a) íntegra dos pedidos de impugnação e de esclarecimento interpostos relativos ao parcelamento do objeto, com cópia integral da resposta e da eventual análise técnica que a fundamentou.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada:

19. À página 10 da peça 43, a UJ afirma que segue anexa documentação que integra o processo SEI 0019.012679.00023/2024-80, contendo a 'impugnação Consulting (0018108288)', 'esclarecimentos da impugnação Consulting (0018108335)', 'impugnação Consulting retificada (0018108430)', bem como 'esclarecimentos das impugnações das empresas (0018108463)'. No entanto, não foram localizados tais documentos anexos, nem na peça 43, nem em peças avulsas do presente processo.

Análise

20. Em consulta ao processo administrativo 0019.012679.00023/2024-80, diretamente no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) do Governo do Estado do Acre, não foram localizados documentos com as denominações ou códigos mencionados. Não obstante, esta unidade técnica localizou em tal processo a impugnação apresentada pela empresa Consulting Medicina e Segurança do Trabalho Ltda., bem como o Memorando 9/2025/SesAcre, que contém a respectiva resposta à referida impugnação, anexados à peça 53.

21. Verificou-se que o teor dessa resposta é idêntico ao constante da peça 6, p. 1, a qual consiste em documento que consolida as manifestações da UJ acerca de pedidos de impugnação formulados por diversos licitantes, sendo provável que corresponda ao documento denominado 'esclarecimentos das impugnações das empresas (0018108463)', mencionado na resposta apresentada pela UJ.

22. Dessa forma, embora a UJ não tenha anexado os documentos citados, considera-se cumprida a diligência, já que foi possível ter acesso a tais documentos.

b) levantamento de mercado realizado, demonstrando que o universo de empresas capazes de fornecer o serviço da forma estipulada (em lote único para as especialidades de neurologia clínica, neurocirurgia e neuropediatria) não traz prejuízos à competitividade do certame.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada:

23. A Secretaria de Saúde afirmou que a escolha pelo lote único para as especialidades de neurologia clínica, neurocirurgia e neuropediatria não se baseou em levantamento de mercado, mas sim em análise técnica do serviço e da organização da rede assistencial. Considerando que o serviço exige coordenação integrada entre as especialidades e deve atender às modalidades de urgência, emergência e eletiva, optou-se pelo lote único para garantir continuidade assistencial, eficiência operacional, gestão centralizada e integrada dos serviços e atendimento conforme a organização estabelecida pelo Documento de Oficialização da Demanda. Buscou-se manter a integridade técnica do serviço, evitando fragmentações, sem prejuízo à competitividade do certame (peça 43, p. 10).

Análise

24. Embora não tenha sido encaminhada documentação referente comprobatória, considera-se que a diligência foi cumprida, tendo em vista que a UJ afirmou que a escolha da licitação por lote único não foi baseada em pesquisa de mercado. Dessa forma, esta não seria documento útil para a caracterização ou não da irregularidade.

c) documentação atinente à pesquisa de preços realizada, evidenciando o valor estimado da contratação e o método utilizado para a apuração deste montante referencial.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada:

25. O mesmo documento afirmou que 'apresenta-se a documentação atinente à pesquisa de preços realizada' (peça 43, p. 10), sem, contudo, anexar a referida documentação.

Análise

26. Em detida análise ao documento de resposta protocolado pela UJ (peça 43), observa-se a referência ao processo administrativo 0019.015001.00936/2025-74 (peça 54), que aparenta ser um processo criado especificamente para subsidiar a elaboração de resposta às instruções desta Corte no âmbito dos presentes autos. No referido processo, identificou-se o documento atinente à pesquisa de preços realizada no âmbito do PE 90014/2025 (peça 55). Constatou-se, ainda, que os trabalhos de cotação de preços tiveram início, em 11/9/2024,

e que, após alterações promovidas no termo de referência, o último mapa comparativo de preços, acompanhado de sua respectiva justificativa, encontra-se datado de 2/7/2025 (peça 55, p. 92-105).

27. Dessa forma, embora a UJ não tenha anexado os documentos citados, considera-se cumprida a diligência, já que foi possível ter acesso a tais documentos.

d) caso não tenha sido obtido qualquer elemento relativo à pesquisa de preços, informar como foi feita a estimativa de preços da contratação em tela e qual foi o valor registrado no campo próprio do Compras.gov, nos termos do art. 24, inc. I, da Lei 14.133/2021.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada:

28. A UJ afirmou que o valor apurado foi devidamente registrado no campo próprio do sistema Compras.gov.br, servindo como estimativa oficial para a presente contratação e observando os princípios da eficiência, transparência e economicidade previstos na legislação vigente.

Análise

29. Embora a UJ não tenha anexado os documentos relativos à pesquisa de preços nem informado qual valor foi registrado no campo próprio do Compras.gov.br, considera-se que a diligência foi cumprida, já que esta UT teve acesso pesquisa de preços realizada, conforme item 28 acima.

I.2. Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre a construção participativa de deliberações:

30. Não houve manifestação da SesAcre sobre a oportunidade de nova construção participativa de deliberações, já que na última instrução vislumbrou-se a possibilidade de determinação para anulação do certame.

Análise da UT sobre os indícios de irregularidade:

31. Inicialmente, cumpre relembrar que foram identificadas três irregularidades no âmbito do PE 90014/2025, sob a responsabilidade da Sesacre, quais sejam: (i) ausência de parcelamento do objeto sem a devida justificativa; (ii) adoção de orçamento sigiloso sem a devida motivação; e (iii) ausência de pesquisa de preços adequada.

32. No que se refere à ausência de parcelamento do objeto, verifica-se que a irregularidade já se encontra devidamente caracterizada, conforme amplamente analisado nas instruções anteriores (peças 9 e 30). Restou caracterizada a inexistência de justificativa técnica e econômica suficiente para a contratação em lote único, em afronta ao art. 40, inciso V, alínea ‘b’, da Lei 14.133/2021, assim como restou evidenciado que a unidade jurisdicionada não apresentou elementos concretos que demonstrassem a inviabilidade técnica ou a desvantagem econômica do parcelamento, limitando-se a invocar, de forma genérica, supostos benefícios de integração e gerenciamento centralizado, sem respaldo em estudos técnicos, levantamento de mercado ou análise de riscos adequada.

33. Verificou-se, de forma mais detalhada, que: (i) não houve elaboração de estudo comparativo entre a contratação em lote único e o parcelamento do objeto; (ii) inexistiu levantamento de mercado apto a demonstrar a existência de fornecedores capazes de executar integralmente o objeto; (iii) não foram analisadas alternativas de contratação por especialidade, apesar da autonomia técnica entre neurologia clínica, neurocirurgia e neuropediatria; e (iv) a matriz de riscos não contemplou os impactos do não parcelamento, evidenciando lacuna no planejamento (peça 30, p. 3-8), corroborado pelo voto condutor do Acórdão-TCU-Plenário 2301/2025, relator Ministro Jhonatan de Jesus:

10. A primeira e principal falha reside na ausência de parcelamento do objeto. O art. 40, V, ‘b’, da Lei 14.133/2021, e a consolidada jurisprudência desta Corte (Súmula TCU 247) estabelecem o parcelamento como regra, admitindo-se a contratação em lote único apenas em situações excepcionais, devidamente justificadas.

11. As argumentações apresentadas pela SesAcre — como a necessidade de ‘gerenciamento centralizado’, a ‘integração dos serviços’ e a ‘limitação da estrutura física’ — são genéricas e não se sustentam em estudos técnicos que demonstrem, de forma objetiva, a inviabilidade técnica ou a antieconomicidade do parcelamento. A unidade jurisdicionada não apresentou dados concretos sobre os supostos riscos de desarticulação ou os ganhos de escala que respaldariam a aglutinação de especialidades médicas distintas e autônomas.

12. A fragilidade dessa decisão é corroborada pelo fato de que o pregão anterior para o mesmo objeto (Pregão 47/2020) teve a participação de uma única empresa, justamente a atual contratada, o que reforça os indícios de que o modelo de contratação em lote único restringe severamente a competitividade.

34. Observa-se, ainda, que a recente manifestação da UJ (peça 43) não trouxe elementos novos capazes de afastar as conclusões anteriormente firmadas. A resposta apresentada limita-se a reiterar argumentos já examinados por esta Unidade Técnica e pelo ministro relator, sem o acréscimo de fundamentação técnica ou evidências que sustentem a inviabilidade do parcelamento. Ao contrário, a própria UJ reconhece que a opção pelo lote único não se baseou em levantamento de mercado, mas em juízo discricionário do gestor acerca da conveniência de centralização dos serviços, o que não atende às exigências legais de motivação técnica, econômica e de interesse público. Assim, permanece caracterizada a irregularidade tratada neste tópico, devendo ser considerada procedente.

35. Quanto à adoção de orçamento sigiloso, verifica-se que igualmente não foram apresentados novos elementos capazes de descaracterizar a irregularidade. Conforme consignado nas instruções anteriores, a UJ não apresentou justificativa para a utilização do orçamento sigiloso, em desacordo com o art. 24 da Lei 14.133/2021. Ademais, destacou-se que a adoção dessa prática não se mostra adequada ao modo de disputa adotado (aberto), contrariando, inclusive, entendimento doutrinário sobre o tema, como Zymler e Dios (2014, p. 117), conforme explicitado na peça 30, p. 8-9. Na presente fase, a UJ sequer se manifestou novamente sobre o assunto, permanecendo inalteradas as conclusões anteriormente alcançadas. Dessa forma, a irregularidade deve ser considerada procedente.

36. Por sua vez, no tocante à alegada ausência de pesquisa de preços, observa-se que, em consulta ao processo SEI 0019.015001.00936/2025-74, foi possível identificar documentação que não havia sido disponibilizada até a elaboração da instrução anterior, a qual evidencia a realização de procedimentos de cotação de preços pela unidade jurisdicionada. Consta que tais procedimentos foram conduzidos pela Divisão de Banco de Cotação de Preços da Sesacre, tendo sido formalmente instaurados em 11/9/2024 (peça 55).

37. Inicialmente, foram realizadas solicitações de cotação diretamente a diversos fornecedores do ramo, por meio de comunicação eletrônica encaminhada a um amplo rol de empresas, tendo sido obtida uma resposta válida. Paralelamente, a UJ realizou pesquisa de preços com base em contratações similares de outros entes públicos, utilizando ferramenta de banco de preços que consolida dados do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e de outros sistemas oficiais estaduais e municipais. Verifica-se que foram identificadas contratações análogas em diferentes entes federativos, inicialmente restrita à região Norte no período de 180 dias e, diante da ausência de resultados, ampliada para o período de até um ano e para outras regiões do país, com preferência por grandes centros da região Centro-Oeste (peça 55, p. 36 e 104).

38. Nesse contexto, diferentemente do cenário considerado na instrução anterior, verifica-se que, embora a pesquisa de preços apresente limitações - notadamente o reduzido número de propostas obtidas junto a fornecedores -, houve a adoção de procedimentos compatíveis com os parâmetros previstos no art. 23 da Lei 14.133/2021, com utilização de múltiplas fontes e metodologia formalmente explicitada. Dessa forma, considera-se improcedente a irregularidade tratada neste tópico.

39. No que se refere à construção participativa de deliberações, verifica-se que a unidade jurisdicionada não se manifestou acerca da possibilidade de anulação do certame, conforme oportunizado na fase anterior.

40. Diante do exposto, considerando a permanência das irregularidades relativas à ausência de parcelamento do objeto e à adoção de orçamento sigiloso sem a devida justificativa - ambas relacionadas a falhas estruturais no planejamento da contratação -, entende-se que tais vícios são insanáveis no âmbito do certame em curso. Assim, mostra-se adequada a proposta de anulação do PE 90014/2025, com a determinação de que, em eventual novo procedimento licitatório, sejam sanadas as irregularidades ora constatadas, uma vez que não se revelam passíveis de correção por meio da mera republicação do edital.

CONCLUSÃO

41. Quanto aos indícios de irregularidades, os elementos constantes dos autos permitem concluir que há procedência em parte das irregularidades trazidas pelo representante e/ou levantadas por esta UT. Tais irregularidades referem-se a falhas estruturais no planejamento da contratação, não sanáveis por mera

republicação do edital, razão pela qual se propõe, desde já, a avaliação quanto ao mérito da presente representação como parcialmente procedente, com a proposta de determinação de anulação do certame.

42. Ademais, como exposto na instrução à peça 30, será proposta a ciência à UJ, valendo-se da função pedagógica do TCU, com fito de que nos próximos editais a lei que rege o pregão é a Lei 14.133/2021, juntamente com o Decreto Estadual 11.363/2023 (Regulamenta a Lei Federal 14.133/2021, no âmbito do Estado do Acre), podendo existir, subsidiariamente, a aplicação de outros regulamentos diferentemente do que constou no preâmbulo do edital.

43. Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que não haverá impacto relevante na unidade jurisdicionada e/ou na sociedade.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

44. Não houve pedido de ingresso aos autos.

45. Não houve pedido de vista e/ou cópia.

46. Não houve pedido de sustentação oral.

47. Não há processos conexos e apensos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

48. Em virtude do exposto, propõe-se:

48.1. no mérito, considerar a presente representação parcialmente procedente;

48.2. determinar à Secretaria de Saúde do Estado do Acre, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, c/c art. 45 da Lei 8.443/1992, e art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, que, no prazo de 30 dias, (i) adote as providências necessárias para anular o Pregão Eletrônico 90014/2025, tendo em vista a presença de falhas estruturais no planejamento da contratação, evidenciadas pela ausência de parcelamento do objeto sem justificativa plausível e a adoção de orçamento sigiloso sem a devida motivação, em afronta aos arts. 24 e 40, inciso V, alínea 'b', da Lei 14.133/2021, bem como (ii) verifique, por ocasião do novo certame, que (ii.1) seja adotado o parcelamento do objeto que melhor convir à UJ, a exemplo do parcelamento por especialidades distintas, em especial no que diz respeito a neurologia clínica, neurocirurgia e neuropediatria, ou parcelas não assistenciais do contrato (fornecimento de insumos ou equipamentos), de modo a não impactar demasiadamente a competitividade do certame, como ocorrido no certame anterior (Pregão Eletrônico 47/2020), que originou o Contrato 638/2020, atualmente vigente, e em atenção ao disposto na Súmula - TCU 247; (ii.2) somente seja adotado o orçamento sigiloso no pregão se houver justificativa plausível para tanto, conforme art. 24 da Lei 14.133/2021.

48.3. dar ciência à Secretaria de Saúde do Estado do Acre, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão 14/2025, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a) previsão equivocada de aplicação apenas suplementar da Lei 14.133/2021 aos processos de licitação conduzidos com recursos federais em afronta ao seu art. 1º..

48.4. informar à Secretaria de Saúde do Estado do Acre 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;

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

É o relatório.

VOTO

Trata-se de representação formulada pelo Centro de Neurologia do Acre Ltda. a respeito de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 90014/2025, conduzido pela Secretaria de Saúde do

Estado do Acre (SesAcre), cujo objeto consiste na contratação de empresa especializada na prestação de serviços médicos na área de neurologia clínica e cirúrgica, adulto e pediátrica, com equipe multidisciplinar, equipamentos e instrumentais, para atendimento de demandas eletivas, de urgência e emergência, bem como ambulatoriais da rede estadual de saúde.

2. Em síntese, o representante questiona a ausência de parcelamento do objeto, sustentando que aglutinar, em lote único, serviços de neurologia clínica, neurocirurgia e neuropediatria teria restringido indevidamente a competitividade sem respaldo em justificativa técnica e econômica adequada.

3. Na fase inicial de exame, a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) entendeu presentes os requisitos para conhecimento da representação e identificou indícios de irregularidade relacionados não apenas ao referido não parcelamento, mas também à adoção de orçamento sigiloso sem a devida motivação. Após a realização de oitiva prévia, diligências e procedimento de construção participativa de deliberações, deferi medida cautelar para determinar a suspensão do certame, nos termos do despacho de peça 33 por reputar configurados o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*.

4. Concluída a instrução de mérito, a unidade técnica propõe conhecer da representação, considerá-la parcialmente procedente, expedir determinação à SesAcre para anular o pregão em análise e dar ao órgão ciência de impropriedade identificada no preâmbulo do edital.

5. Feito o necessário resumo, passo a decidir.

6. Preliminarmente, ratifico o conhecimento da presente representação uma vez atendidos os requisitos de admissibilidade aplicáveis à espécie.

7. Quanto ao mérito, acolho, em essência, as conclusões da AudContratações, incorporando seus fundamentos às minhas razões de decidir, sem prejuízo de tecer ajustes e considerações adicionais.

8. A primeira irregularidade diz respeito à ausência de parcelamento do objeto sem justificativa técnica e econômica suficiente em afronta ao art. 47, inciso II, da Lei 14.133/2021, que estabelece o princípio do parcelamento dos serviços quando técnica e economicamente viável, em linha com a jurisprudência consolidada desta Corte, expressa, entre outros referenciais, na Súmula-TCU 247.

9. No caso, a SesAcre reuniu, em lote único, especialidades médicas distintas, além de outros elementos acessórios da contratação, sem apresentar estudo comparativo minimamente consistente entre a solução adotada e eventuais opções de parcelamento. Não houve demonstração objetiva de que a divisão do objeto comprometeria a continuidade assistencial, aumentaria custos de forma relevante ou produziria ineficiências incompatíveis com o interesse público.

10. Ao contrário, as justificativas trazidas aos autos se mostram genéricas. A invocação de "gerenciamento centralizado", "integração dos serviços" e "organização da rede assistencial", desacompanhada de evidências técnicas, levantamento de mercado ou análise econômica, não satisfaz o dever de motivação exigido pela nova Lei de Licitações. Também não se verificou exame concreto sobre a autonomia técnica das especialidades envolvidas, tampouco sobre a possibilidade de parcelamento por blocos assistenciais ou por parcelas não assistenciais, como fornecimento de insumos e equipamentos.

11. Soma-se o fato de a própria unidade jurisdicionada haver admitido que a opção pelo lote único não decorreu de levantamento de mercado. Tal circunstância reforça a conclusão de que a decisão administrativa não foi adequadamente instruída. Ademais, o histórico do Pregão 47/2020, que

contou com a participação de apenas uma empresa, constitui elemento adicional a evidenciar o potencial restritivo do modelo adotado.

12. Entendo, assim, subsistir integralmente a desconformidade relativa ao não parcelamento do objeto, em afronta ao referido art. 47.

13. A segunda irregularidade se refere à adoção de orçamento sigiloso sem a devida motivação. O art. 24 da Lei 14.133/2021 admite sigilo ao orçamento estimado, desde que fundamentado com justificativa compatível com as circunstâncias do caso concreto e com a estratégia da disputa, sem prejuízo da divulgação dos quantitativos e das demais informações necessárias à elaboração das propostas e sem que o sigilo prevaleça perante os órgãos de controle interno e externo. O art. 18, inciso XI, por sua vez, insere entre os elementos da fase preparatória a motivação acerca do momento de divulgação do orçamento da licitação. Isso porque a opção pelo sigilo interfere na estratégia da disputa e no momento de divulgação do orçamento.

14. Nos autos, a SesAcre não apresentou motivação específica para a escolha dessa sistemática nem demonstrou as razões pelas quais o diferimento da divulgação do valor estimado se mostraria conveniente à estratégia da contratação. Não se identificou, portanto, nos documentos da fase preparatória, a justificação exigida pelo art. 24 da Lei 14.133/2021 nem a motivação acerca do momento de divulgação do orçamento prevista no art. 18, inciso XI, da mesma lei.

15. Nesse ponto, portanto, também assiste razão à unidade técnica: a adoção do orçamento sigiloso, desacompanhada de justificativa plausível, configura afronta ao art. 24 da Lei de Licitações e Contratos. De toda forma, a posterior localização da pesquisa de preços e dos documentos que dão suporte à estimativa da contratação não altera essa conclusão. Esses elementos demonstram que houve procedimento de formação do preço estimado — o que, como se verá, afasta o indício de ausência de pesquisa de preços —, mas não suprem a falta de motivação para que o resultado dessa estimativa permanecesse sigiloso.

16. Diversamente, quanto à alegada ausência de pesquisa de preços adequada, a instrução final demonstrou a existência de documentos que somente foram localizados e disponibilizados em processo administrativo correlato, evidenciando a realização de procedimentos de cotação.

17. Consta dos autos que a SesAcre promoveu solicitações de preços diretamente a fornecedores e procedeu à pesquisa com base em contratações similares realizadas por outros entes públicos mediante consulta a bases oficiais e ferramentas de banco de preços. Embora a pesquisa apresente limitações, especialmente em razão do número reduzido de respostas válidas obtidas junto ao mercado, não se pode concluir, à vista do conjunto probatório final, pela completa ausência de pesquisa ou descumprimento frontal ao art. 23 da lei.

18. Nessa medida, reputo acertada a conclusão da unidade técnica no sentido de afastar o terceiro indício de irregularidade, por ela identificado no curso da instrução.

19. Resta examinar o efeito jurídico das irregularidades remanescentes. A ausência de justificativa adequada para o não parcelamento alcança a própria definição do objeto, o universo potencial de competidores e a estrutura econômica da disputa. Sua correção não demandaria simples alteração pontual ou republicação do edital, mas nova avaliação da solução a contratar, das condições do mercado e das alternativas de parcelamento, com a correspondente revisão dos atos preparatórios que dependem da modelagem escolhida.

20. Nessas circunstâncias, o vício relativo ao parcelamento não se mostra passível de saneamento com preservação do certame tal como estruturado. Já a adoção de orçamento sigiloso sem motivação, embora igualmente constitua irregularidade da fase preparatória, não tornaria, isoladamente, insanável o procedimento. Essa falha soma-se às deficiências de planejamento

constatadas e deverá ser corrigida na reformulação da contratação, mediante decisão expressamente motivada caso a Administração opte novamente pelo diferimento da divulgação do valor estimado.

21. Dessa forma, entendo adequada a determinação para que a SesAcre adote as providências necessárias à anulação do Pregão Eletrônico 90014/2025, com vistas à instauração de novo procedimento devidamente planejado caso persista a necessidade administrativa.

22. Em eventual nova licitação, deverá a unidade jurisdicionada reavaliar, de forma tecnicamente motivada, a estruturação do objeto, observando a regra do parcelamento e apresentando justificativas concretas se concluir pela reunião de parcelas em lote único, em observância ao art. 47, inciso II e § 1º, da Lei 14.133/2021. Caso opte pela adoção de orçamento sigiloso, deverá a unidade jurisdicionada motivar expressamente a conveniência da medida e o momento de divulgação do valor estimado, em observância aos arts. 18, inciso XI, e 24 da mencionada lei.

23. Quanto à impropriedade apontada no preâmbulo do edital relativa à previsão equivocada da Lei 14.133/2021 como norma de aplicação apenas suplementar, concordo com a unidade técnica ao propor ciência à SesAcre. Registro, com finalidade pedagógica, que essa lei constitui o regime jurídico principal da licitação em exame, admitindo-se aplicação subsidiária de normas complementares e regulamentares, e não o inverso.

24. Embora a unidade técnica tenha proposto a procedência parcial em razão do afastamento de um dos indícios por ela própria identificado no curso da fiscalização, a irregularidade suscitada pelo representante — ausência de parcelamento do objeto sem justificativa adequada — foi integralmente confirmada. Por essa razão, considero a representação procedente.

25. Por fim, examinei a necessidade de prévia manifestação dos interessados antes da anulação do certame, à luz do art. 71, § 3º, da Lei 14.133/2021. Em despacho anterior, diante da proposta de anulação e da premissa então considerada de que haveria licitante vencedora, determinei a restituição dos autos à unidade técnica para a realização da oitiva pertinente.

26. A instrução subsequente esclareceu, contudo, que o Pregão Eletrônico 90014/2025 foi objeto de sucessivas suspensões administrativas antes mesmo da abertura da sessão pública. Inicialmente agendada para 15/1/2025, a sessão foi suspensa em razão da necessidade de retificação do termo de referência. Posteriormente, na data prevista para sua reabertura, em 25/8/2025, houve nova suspensão administrativa, motivada pela pendência de resposta do órgão demandante a pedidos de esclarecimento formulados por interessados no certame. Não tendo havido abertura da sessão pública, tampouco houve adjudicação, contratação ou licitante vencedora, ficando superada, portanto, a premissa que motivou a determinação de oitiva específica no despacho anterior.

27. Isso não afasta, contudo, o dever da SesAcre de assegurar, no âmbito administrativo próprio, a prévia manifestação dos interessados antes da formalização do ato anulatório, nos termos do art. 71, § 3º, da Lei 14.133/2021. A determinação ora proposta deve, portanto, ser compreendida como ordem para adoção das providências necessárias à anulação do certame, observada essa exigência procedimental.

28. Com essas considerações, reputo suficientemente esclarecidas as questões necessárias à solução da controvérsia, estando os autos em condições de julgamento.

29. 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 30 de setembro de 2026.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

ACÓRDÃO Nº 2645/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.383/2025-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessada: Secretaria de Saúde do Estado do Acre (04.034.526/0001-43).
4. Órgão/Entidade: Secretaria de Saúde do Estado do Acre.
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: Davi Dantas Muniz, representando a Cena Centro de Neurologia do Acre Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação acerca de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 90014/2025 promovido pela Secretaria de Saúde do Estado do Acre,

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 constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021 c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;

9.2. considerar, no mérito, a presente representação procedente;

9.3. determinar à Secretaria de Saúde do Estado do Acre, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal c/c o art. 45 da Lei 8.443/1992 e o art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.3.1. adote, no prazo de 15 (quinze) dias, as providências necessárias para anular o Pregão Eletrônico 90014/2025, observada a prévia manifestação dos interessados eventualmente existentes, tendo em vista a presença de falhas estruturais no planejamento da contratação, evidenciadas pela ausência de parcelamento do objeto sem justificativa plausível e a adoção de orçamento sigiloso sem a devida motivação, em afronta aos arts. 24 e 47, inciso II, da Lei 14.133/2021;

9.3.2. certifique-se, por ocasião do novo certame, de:

9.3.2.1. reavaliar, de forma tecnicamente motivada, a estruturação do objeto, observando o parcelamento quando tecnicamente viável e economicamente vantajoso e apresentando justificativas concretas caso conclua pela reunião de parcelas em lote único, em atenção ao art. 47, inciso II e § 1º, da Lei 14.133/2021 e à Súmula-TCU 247;

9.3.2.2. somente adotar orçamento sigiloso se houver justificativa plausível para tanto, motivando expressamente a conveniência da medida e o momento de divulgação do valor estimado, em observância aos arts. 18, inciso XI, e 24 da Lei 14.133/202.

9.4. dar ciência à Secretaria de Saúde do Estado do Acre, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, da impropriedade observada no preâmbulo do Pregão Eletrônico 90014/2025, consistente na previsão da Lei 14.133/2021 como norma de aplicação apenas suplementar, quando esse diploma constitui o regime jurídico principal da licitação, admitida a aplicação subsidiária de normas complementares e regulamentares, a fim de que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrências semelhantes;

9.5. informar à Secretaria de Saúde do Estado do Acre e ao representante o teor desta deliberação;

9.6. arquivar o processo, nos termos do art. 169, II, do Regimento Interno.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2645-38/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (Relator).
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e 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 VII – tagColegiado
TC 017.916/2025-9
Natureza: Denúncia.
Órgão/Entidade: Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel).
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: DENÚNCIA. ALEGAÇÃO DE OMISSÃO DA ANEEL EM FISCALIZAR O CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES REGULATÓRIAS POR CONCESSIONÁRIA DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. DEFICIÊNCIA NA COMPROVAÇÃO DE AMPLA DIVULGAÇÃO E DE COMUNICAÇÃO JUNTO ÀS COMUNIDADES E AOS PROPRIETÁRIOS DAS ÁREAS AFETADAS. CONHECIMENTO. INDEFERIMENTO DO PEDIDO CAUTELAR. NÃO CARACTERIZAÇÃO DE OMISSÃO. DEMORA NA CONCLUSÃO DA ANÁLISE DA AGÊNCIA SOBRE A DOCUMENTAÇÃO APRESENTADA PELA CONCESSIONÁRIA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de denúncia formulada por cidadão relativa a suposta omissão da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) no dever de fiscalizar o atendimento das regras de licenciamento para construção das linhas de transmissão objeto do Contrato de Concessão 7/2022, firmado entre a União e a EKTT 9 Serviços de Transmissão de Energia Elétrica SPE S.A.

2. Durante o curso do processo, a Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica) realizou diligência à Aneel com vistas à obtenção das informações e dos documentos necessários para saneamento dos autos (peças 27 e 28).

3. Após a diligência, o denunciante ampliou o escopo fático da denúncia para noticiar irregularidades análogas no Contrato de Concessão 16/2022, juntando manifestações de municípios do estado de Mato Grosso do Sul (peças 45, 46 e 48).

4. Em seguida, a unidade técnica elaborou pareceres uniformes propondo conhecer da denúncia, considerar sua procedência parcial e expedir recomendação à agência reguladora (peças 49 a 51).

5. Posteriormente, o denunciante apresentou manifestação complementar (peças 52 a 59).

É o relatório.

VOTO

Aprecio denúncia formulada por cidadão acerca de suposta omissão da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) no dever de fiscalizar a EKTT 9 Serviços de Transmissão de Energia Elétrica SPE S.A. quanto ao cumprimento das regras de licenciamento e de comunicação no âmbito do Contrato de Concessão 7/2022, destinado à construção, operação e manutenção dos empreendimentos de transmissão de energia elétrica licitados no lote 2 do Leilão 1/2022.

2. Inicialmente, o denunciante sustentou que:

a) a concessionária deixou de realizar etapas essenciais no processo de requerimento de Declaração de Utilidade Pública (DUP) das áreas de terras necessárias às obras, em afronta às disposições do contrato e do art. 10, II, da Resolução Normativa Aneel 919/2021 (REN 919/2021);

b) a agência reguladora foi omissa na fiscalização do empreendimento por haver atuado somente após provocação, ocasião em que expediu o Ofício 455/2025-SFT/Aneel pelo qual solicitou à contratada a apresentação de esclarecimentos e documentos comprobatórios do atendimento às supracitadas disposições, sob pena de revogação das DUPs emitidas.

3. Também foram juntadas aos autos declarações dos Municípios de Coromandel, Abadia dos Dourados, Monte Carmelo, Douradoquara e Romaria, todos localizados em Minas Gerais, no sentido de que não teriam sido comunicados nem participado de nenhuma audiência pública relativa à implantação dos empreendimentos de responsabilidade da EKTT 9.

4. Com base nessas alegações, o denunciante pediu: a) instauração de procedimento próprio com vistas à realização de diligências junto à Aneel; b) convocação da concessionária para justificar o descumprimento do art. 10 da REN 919/2021; e c) reconhecimento da gravidade da "Notícia de Ordem Pública", com imediata requisição de instauração de "Notícia de Fato" para investigação das eventuais irregularidades.

5. Após sua peça inicial, o cidadão apresentou documentação adicional, ampliando o rol de pedidos para neles incluir: a) adoção de medida cautelar com vistas a determinar à Aneel a suspensão das obras realizadas em desconformidade com a referida resolução; b) expedição de determinação ou recomendação à entidade reguladora para instaurar procedimento fiscalizatório específico; c) avaliação da governança regulatória e de eventuais falhas de supervisão da agência; e d) intervenção para que a autarquia cumpra a Recomendação 6/2026-PRM/UDI/3º Ofício do Ministério Público Federal.

6. Depois disso, trouxe novos elementos com o objetivo de expandir o escopo fático da denúncia ao noticiar irregularidades análogas no Contrato de Concessão 16/2022, cujo objeto abrange a construção, operação e manutenção da Subestação 230/138 kV Paraíso 2 e das Linhas de Transmissão 230 kV Paraíso 2–Chapadão e Paraíso 2–Campo Grande 2. Igualmente neste caso anexou manifestações dos municípios de Campo Grande, Chapadão do Sul, Paraíso das Águas e Cassilândia, todos situados no estado de Mato Grosso do Sul, afirmando não terem sido comunicados pela concessionária nem participado de audiência pública alguma.

7. A Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica) promoveu diligências junto à Aneel e, após o exame das respostas, elaborou instrução de mérito propondo o conhecimento da denúncia, a sua procedência parcial e a expedição de recomendações com vistas a que a agência priorize a conclusão da análise técnica da documentação apresentada pela EKTT 9 no âmbito do Contrato de Concessão 7/2022 e instaure ação fiscalizatória específica quanto ao cumprimento das obrigações contratuais e regulatórias relativas ao Contrato de Concessão 16/2022, em especial no que se refere ao disposto no art. 10 da REN 919/2021 (peças 49 a 51).

8. Na sequência, o denunciante protocolou outros elementos, reforçando suas afirmações de descumprimento do art. 10, II, da REN 919/2021 e acrescentando a violação aos incisos III e IV desse artigo por não ter a concessionária envidado máximos esforços de negociação com os proprietários ou possuidores das terras envolvidas nem avaliado as áreas de terra, benfeitorias e indenizações segundo os critérios preconizados pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).
9. Feito o resumo dos fatos, passo a examinar a matéria.
10. Acolho os pareceres da AudElétrica, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo de tecer os comentários seguintes.
11. Preliminarmente, conheço da denúncia ao preencher os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014.
12. Quanto ao pedido de medida cautelar destinado a suspender a execução das obras da linha de transmissão do Contrato de Concessão 7/2022, acompanho a sugestão da unidade técnica de considerar ter havido perda de objeto porquanto o empreendimento já se encontrava concluído e em operação comercial, conforme divulgado pela concessionária e noticiado pela imprensa setorial em janeiro de 2026 (peças 43 e 44).
13. Em manifestação posterior, o denunciante formulou novel pleito cautelar, de objeto mais amplo, para que se suspendessem a implantação de novos trechos e as expansões relativas aos Lotes 2 e 11 e se proibisse a concessionária de iniciar ou prosseguir obras vinculadas ao mesmo edital. Esse pedido também não merece acolhida. Relativamente ao Lote 2, remanesce a perda de objeto acima reconhecida; em relação ao Lote 11, correspondente ao Contrato de Concessão 16/2022, os elementos trazidos até o momento são insuficientes com vistas a caracterizar a plausibilidade jurídica exigida para amparar providência acautelatória, notadamente porque o próprio deslinde da questão depende da fiscalização que ora se recomenda à agência reguladora. Não se configura, ademais, o perigo da demora, uma vez que a obrigação de cumprimento do art. 10 da REN 919/2021 é fiscalizável a qualquer tempo e a suspensão de obras de transmissão em curso poderia acarretar *periculum in mora* reverso, conforme apontado pela unidade instrutiva (peças 45, 46, 49 e 53).
14. No que tange ao mérito, o art. 10, II, da REN 919/2021 impõe ao concessionário favorecido pela DUP a obrigação de promover ampla divulgação e esclarecimentos acerca da implantação do empreendimento para a comunidade e os proprietários ou possuidores das áreas a serem atingidas, mediante reunião pública ou outras ações específicas de comunicação.
15. Em resposta às diligências promovidas pela AudElétrica, a Aneel informou que a EKTT 9 entregou a documentação requerida por meio da Carta RTR Neoenergia 107, de 3/7/2025, a qual se encontra sob análise técnica a cargo de sua Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Energia Elétrica (SFT) e que, independentemente desse exame, decidiu realizar ação fiscalizatória presencial em 2026, dada a relevância das denúncias apresentadas e de seus potenciais impactos regulatórios.
16. Consoante informações juntadas aos autos, a EKTT 9 — que passou a se denominar Neoenergia Alto Paranaíba Transmissão de Energia Elétrica S.A. (peça 37, p. 1) — reconheceu que lhe incumbe o cumprimento das disposições normativas do setor elétrico, em especial do art. 10 da REN 919/2021, e afirmou que adota, de forma permanente e padronizada, práticas de comunicação social voltadas ao estabelecimento de canal contínuo de diálogo com o poder público municipal, as instituições locais e os residentes das áreas de entorno e de influência dos empreendimentos.
17. Não obstante tais afirmações genéricas, permanecem nos autos indícios de deficiência nas ações de ampla divulgação e de esclarecimentos direcionados aos envolvidos, notadamente quanto à falta de comprovação da execução dessas ações, discriminada por município e por propriedade atingida, a demandar maior atenção da agência nas providências fiscalizatórias cabíveis, o que será objeto das recomendações detalhadas mais adiante.
18. No que concerne à alegação de atuação irregular da Aneel, os elementos contidos neste feito não são suficientes para demonstrar ter havido omissão no exercício do seu dever de fiscalização. Como bem assinalado pela unidade técnica, o fato de a agência apenas ter requisitado esclarecimentos da EKTT 9 após ter sido provocada por particular inconformado não configura, *a priori*, ato irregular

por tal procedimento ser compatível com o arranjo regulatório vigente.

19. De fato, o art. 10, § 3º, da REN 919/2021 estabelece que as obrigações previstas nos incisos I, II e III desse dispositivo não constituem requisito para a emissão da DUP, não sendo exigível a apresentação de documentação comprobatória de seu cumprimento para que a concessionária possa solicitá-la. Em consonância com o *caput* do referido artigo, tais informações apenas "*deverão estar à disposição da Aneel*". A norma, portanto, não impõe à entidade reguladora o dever de verificação prévia do atendimento a essas obrigações como condição para a emissão da DUP, admitindo-se, contudo, fiscalização posterior, no exercício de suas atribuições legais ou mediante provocação, exatamente como se deu no caso concreto.

20. Apesar de não haver omissão, remanesce a constatação de que, até a elaboração da instrução de mérito da AudElétrica (22/5/2026), a Aneel ainda não havia concluído a análise da resposta apresentada pela EKTT 9 em 3/7/2025. A demora no término desse exame e nos trabalhos de fiscalização presencial — conjugada com o reconhecimento pela agência de relevância das denúncias e de seus potenciais impactos regulatórios — pode comprometer a adequada avaliação da regularidade das instalações já em operação.

21. Diante disso, acolho a proposta da unidade técnica de recomendar à Aneel que promova a conclusão da análise técnica da documentação apresentada pela concessionária e adote as providências fiscalizatórias que entender cabíveis e, assim, conferir maior efetividade à supervisão do Contrato de Concessão 7/2022, permitir a identificação tempestiva de eventuais irregularidades e, se for o caso, viabilizar a adoção de medidas corretivas aptas a mitigar ou evitar danos decorrentes de eventual descumprimento das obrigações contratuais e regulatórias. Tal encaminhamento constitui oportunidade de aperfeiçoamento da atuação regulatória, alinhada aos princípios e diretrizes de governança pública voltados à capacidade de resposta do Estado e à obtenção de soluções tempestivas (arts. 3º, I, e 4º, I, do Decreto 9.203/2017) e aos princípios da eficiência e da razoável duração do processo administrativo (arts. 37, caput, e 5º, LXXVIII, da Constituição Federal).

22. Em seus memoriais, o denunciante sustentou também o descumprimento dos incisos III e IV do art. 10 da REN 919/2021, relativos à obrigação do concessionário de desenvolver máximos esforços de negociação com os proprietários ou possuidores e de avaliar as áreas de terra, benfeitorias e indenizações segundo os critérios preconizados pela ABNT, mantendo o respectivo laudo de avaliação à disposição da Aneel.

23. A negociação com vistas à liberação amigável das áreas de terra e a definição do valor indenizatório são tratadas entre a concessionária e cada proprietário ou possuidor. Essa matéria assume, portanto, natureza eminentemente privada, devendo as controvérsias correlatas ser submetidas à apreciação do Poder Judiciário, escapando, nessa dimensão individual, à competência desta Corte de Contas.

24. Contudo, eventual inobservância de tais deveres a cargo da EKTT 9 pode caracterizar falha genérica nos procedimentos adotados pela concessionária — hipótese que não decorre do laudo particular juntado pelo denunciante, referente a um único imóvel, mas do conjunto formado pelas manifestações dos municípios atravessados, pelo volume de ações judiciais de servidão nas comarcas da região e pela ausência de demonstração, com rastreabilidade territorial, do cumprimento das obrigações do art. 10 da REN.

25. Essa falha genérica, se confirmada, transcende a mera relação privada entre as partes e se insere no âmbito de conformidade regulatória passível de verificação pela Aneel.

26. Por esse motivo, entendo pertinente que a questão seja incorporada ao escopo das análises e das fiscalizações recomendadas à agência, a fim de que também apure se houve, ou não, irregularidade de caráter geral quanto ao cumprimento do art. 10, III e IV, da aludida resolução.

27. No tocante ao Contrato de Concessão 16/2022, a Aneel informou que não há processo fiscalizatório em curso voltado à verificação do cumprimento do art. 10 da REN 919/2021. Assim, diante dos indícios de irregularidades trazidos pelo denunciante, acompanho a sugestão da unidade técnica de recomendar à autarquia que promova fiscalização específica sobre esse assunto no referido

contrato de modo a assegurar a adequada e tempestiva supervisão do empreendimento.

28. No que diz respeito ao pleito do denunciante de convocação da EKTT 9 para apresentação de justificativas ou esclarecimentos quanto ao cumprimento de obrigações regulatórias, tal providência não se insere, em regra, nas competências desta Corte de Contas, delimitadas nos arts. 70 e 71 da Constituição Federal, porquanto decorre do poder regulatório e fiscalizatório próprio da Aneel. Ao exercer o controle de segunda ordem, o TCU busca induzir melhorias na atuação fiscalizatória da agência reguladora, sem substituí-la na condução direta da relação regulatória com a concessionária.

29. No que concerne ao pedido de reconhecimento da gravidade da denominada "Notícia de Ordem Pública" e de imediata requisição de instauração de "Notícia de Fato", também o indefiro por não integrar o arcabouço processual nem as competências deste Tribunal.

30. Igualmente não merece acolhida o pedido de determinação do TCU à Aneel para o cumprimento da Recomendação 6/2026-PRM/UDI/3º Ofício do Ministério Público Federal. As atuações desses órgãos são independentes de modo que a apresentação de denúncias idênticas ou semelhantes a ambos não lhes deve condicionar a autonomia decisória, não cabendo ao TCU suplementar a atuação do *parquet* nem conferir caráter coercitivo à recomendação por ele expedida.

31. Relativamente à solicitação de avaliação da governança regulatória da Aneel e de suas eventuais falhas de supervisão, trata-se de iniciativa de caráter estruturante e sistêmico, cujo exame extrapola o escopo necessário ao deslinde da presente denúncia. Ademais, este Tribunal já realizou levantamento recente com objeto convergente, apreciado pelo Acórdão 257/2026-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, no qual foram identificados riscos relevantes nos processos finalísticos da referida agência e indicadas ações de controle prioritárias, revelando-se mais adequado o tratamento da matéria no âmbito das ações de controle específicas, a serem conduzidas conforme critérios de risco, materialidade, relevância e oportunidade, na forma da Portaria-Segecex 21/2016.

32. Passo, na sequência, ao exame dos demais pleitos formulados após a instrução de mérito. O pedido de realização de auditoria e o de apuração de responsabilidades de agentes públicos e privados não se justificam nesta oportunidade: a apuração de eventual descumprimento das obrigações regulatórias precede logicamente qualquer juízo sobre responsabilidades; tal apuração é a que ora se recomenda à agência, sem prejuízo de o Tribunal reavaliar a questão à luz do resultado do monitoramento. Além disso, o pedido de determinação para que a Aneel instaure processo administrativo pelo rito da Resolução Normativa Aneel 846/2019 implicaria escolher, no lugar do regulador, o instrumento de sua atuação fiscalizatória, a extrapolar o controle de segunda ordem exercido por esta Corte. E os documentos relativos à regularidade da inscrição, nos quadros da OAB, dos advogados que patrocinam a concessionária em ações judiciais são estranhos ao objeto deste processo e à competência do Tribunal, cabendo à Ordem, já provocada, o exame da matéria.

33. No que concerne ao acidente com aeronave agrícola noticiado pelo denunciante — ocorrido em janeiro de 2026 e a que se atribui relação com a implantação da linha de transmissão —, não há nos autos elementos que permitam estabelecer o nexo alegado, cuja apuração, ademais, compete às autoridades de investigação de acidentes aeronáuticos. A questão de fundo suscitada — a interferência das faixas de servidão nas rotinas de aviação agrícola e de irrigação — é, contudo, exatamente uma das matérias que a norma regulatória manda tratar na etapa de comunicação e de esclarecimento aos proprietários (art. 10, II, da REN 919/2021), reforçando a pertinência das recomendações ora formuladas.

34. Por fim, embora a unidade técnica tenha evitado inserir informações pessoais do denunciante na instrução de peça 49, alguns dos elementos ali referidos podem permitir sua identificação. Determino, por isso, que a reclassificação destes autos como públicos, após a decisão definitiva, seja precedida da identificação individualizada das peças que contenham a identificação do denunciante, as quais permanecerão classificadas como informação pessoal na forma do parágrafo único do art. 108 da Resolução-TCU 259/2014, e da juntada de cópia tarjada da instrução de peça 49, na forma do art. 104, § 2º, da mesma resolução, com vista a que a fundamentação acolhida nesta deliberação permaneça acessível ao público e à agência reguladora.

35. Portanto, conheço da denúncia e a considero parcialmente procedente na parte relativa à ausência de conclusão tempestiva, pela Aneel, da análise da documentação apresentada pela concessionária em 3/7/2025; declaro prejudicado o pedido de medida cautelar, por perda de objeto, e expeço recomendação à Aneel para que:

a) conclua, com prioridade, a análise técnica da documentação apresentada pela EKTT 9 em 3/7/2025, adotando eventuais providências fiscalizatórias complementares que entender cabíveis, de modo a conferir maior efetividade à supervisão do Contrato de Concessão 7/2022, notadamente quanto ao cumprimento do disposto no art. 10, II, III e IV, da REN 919/2021;

b) promova ação fiscalizatória específica quanto ao cumprimento, no âmbito do Contrato de Concessão 16/2022, das obrigações previstas no art. 10 da REN 919/2021.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

ACÓRDÃO Nº 2646/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.916/2025-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Denúncia.
3. Interessado: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei 8.443/1992).
4. Órgão/Entidade: Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel).
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
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 de denúncia sobre suposta omissão da Agência Nacional de Energia Elétrica no dever de fiscalizar o atendimento das regras de licenciamento para construção das linhas de transmissão objeto do Contrato de Concessão 7/2022, firmado entre a União e a EKTT 9 Serviços de Transmissão de Energia Elétrica SPE S.A., escopo posteriormente ampliado pelo denunciante para alcançar o Contrato de Concessão 16/2022,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, diante das razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 169, V, 234 e 235 do Regimento Interno deste Tribunal, nos arts. 103, § 1º, 104, §§ 1º e 2º, e 108, parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014 e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, em:

9.1. conhecer da denúncia e, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. indeferir o pedido de medida cautelar;

9.3. recomendar à Agência Nacional de Energia Elétrica, com amparo nos arts. 3º, I e 4º, I, do Decreto 9.203/2017 e nos princípios da eficiência e da razoável duração do processo, previstos nos arts. 5º, LXXVIII, e 37, *caput*, da Constituição Federal, que:

9.3.1. conclua, com prioridade, a análise técnica da documentação apresentada pela concessionária EKTT 9 em 3/7/2025, adotando eventuais providências fiscalizatórias complementares que entender cabíveis, de modo a conferir maior efetividade à supervisão do Contrato de Concessão Aneel 7/2022, notadamente quanto ao atendimento ao disposto no art. 10, II, III e IV, da Resolução Normativa 919/2021, com vistas a possibilitar a identificação tempestiva de eventuais irregularidades e, se for o caso, a adoção de medidas corretivas aptas a mitigar ou evitar os danos delas decorrentes;

9.3.2. promova ação fiscalizatória específica sobre o cumprimento, no âmbito do Contrato de Concessão Aneel 16/2022, das obrigações previstas no art. 10 da Resolução Normativa Aneel 919/2021, à vista das manifestações de municípios sul-mato-grossenses juntadas a estes autos, com o objetivo de possibilitar, igualmente neste caso, a identificação de eventuais irregularidades e a adoção de medidas corretivas cabíveis.

9.4. autorizar a autuação de processo específico para monitoramento das recomendações constantes do subitem 9.3;

9.5. informar o denunciante e a Agência Nacional de Energia Elétrica acerca do teor desta deliberação;

9.6. levantar o sigilo do processo e das peças nele contidas, com exceção daquelas que contenham dados pessoais do denunciante, devendo também ser providenciada cópia tarjada da peça 49, suprimidos os trechos que permitam identificar o denunciante, a qual passará a ter acesso público;

9.7. arquivar o processo.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2646-38/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (Relator).
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e 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 IV – Plenário
TC 018.463/2025-8
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Órgão/Entidade: Caixa Econômica Federal.
Responsável: Luscileida Luíza Francisco (309.060.831-68).
Interessado: Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04).
Representação legal: Adriano Luiz de Oliveira (20975/OAB-MS), representando Luscileida Luíza Francisco.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. DESFALQUE DE NUMERÁRIO DA TESOURARIA DE AGÊNCIA. DEPÓSITOS EM CONTAS DA PRÓPRIA RESPONSÁVEL E DE FAMILIARES. OCULTAÇÃO DA DIFERENÇA DE CAIXA MEDIANTE LANÇAMENTOS CONTÁBEIS INVERÍDICOS. CONDUTA DOLOSA. ALEGAÇÕES DE VULNERABILIDADE CLÍNICA E EMOCIONAL E DE FRAUDE PRATICADA POR TERCEIROS. AUSÊNCIA DE ELEMENTOS APTOS A AFASTAR A IMPUTABILIDADE, O

NEXO CAUSAL E A CULPABILIDADE. INDEFERIMENTO DE PEDIDOS DE PRODUÇÃO DE PROVAS. COMUNICAÇÃO ESPONTÂNEA DA IRREGULARIDADE E RESSARCIMENTO PARCIAL CONSIDERADOS COMO ATENUANTES. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA PELO PRAZO DE CINCO ANOS.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (peça 94), que contou com a anuência de seus dirigentes (peças 95 e 96) e do Ministério Público junto ao TCU (peça 97):

"**INTRODUÇÃO**

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal em desfavor de Luscileida Luíza Francisco, em razão de prática de atos ilegais que resultaram em dano ao erário, conforme apuração realizada no Processo Disciplinar e Civil MS.3658.2022.C.500538.

HISTÓRICO

2. Em 30/4/2025, a Caixa Econômica Federal autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 36). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 852/2025.

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:

Movimentações financeiras irregulares.

4. A responsável arrolada na fase interna foi devidamente comunicada e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

5. No relatório de TCE (peça 38), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R$ 220.894,05, imputando a responsabilidade a Luscileida Luíza Francisco, Tesoureira Executiva na Agência Jardim dos Estados/MS no período de 8/7/2016 a 31/3/2023, na condição de gestora dos recursos.

6. Em 2/9/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 42), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peças 43 e 44).

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 45).

8. Na instrução inicial (peça 49), analisando-se os documentos dos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:

Irregularidade 1: Realização de depósitos em espécie, utilizando numerário da tesouraria de agência da Caixa Econômica Federal, em contas de familiares, em desacordo com os normativos internos do banco.

Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 1, 8, 9, 11, 12, 15, 20, 25 e 36.

Normas infringidas: arts. 37, *caput*, e 70, parágrafo único, da Constituição Federal; art. 93 do Decreto-Lei 200/1967; normativos internos da Caixa: MN FI231V018 (Falta de Caixa), itens 3.2.1.1, 3.2.1.2, 3.2.1.3, 3.3.1, 3.3.2, 4.1.3.1, 4.1.3.1.1 e 4.1.3.1.2; MN RH138V077 (Tesoureiro Executivo), item 6.1.57.1; MN RH200V011 (Código de Conduta da Caixa), itens 6.1.1.1.3, 6.1.1.1.4, 6.1.1.1.5 e 6.1.2.14.1; MN RH053V010 (Regulamento de Pessoal), itens 9.2.1.2, 9.2.1.11, 9.2.1.22 e 9.3.1.3; CLT, art. 482, alínea 'a'; Código Civil, art. 186 e 927; Lei 8.429/1992, com alterações da Lei 14.230/2021.

Débitos relacionados à responsável Luscileida Luíza Francisco:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)	Identificador
11/11/2022	87.000,00	D2
14/11/2022	481.000,00	D3
5/4/2023	3.105,95	C4
13/4/2023	27.000,00	C5
24/5/2023	317.000,00	C6

Cofre credor: Caixa Econômica Federal.
Responsável: Luscileida Luíza Francisco.
Conduta: realizar depósitos em espécie em contas de familiares, utilizando numerário da tesouraria da agência da Caixa Econômica Federal em que trabalhava, ocultando a diferença de caixa por meio de lançamentos contábeis irregulares, em desacordo com os normativos internos do banco.
Nexo de causalidade: as operações realizadas pela responsável causaram desfalque de numerário para a tesouraria de agência da Caixa e, consequentemente, dano ao erário.
Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, cumprir, de forma estrita, os deveres funcionais estabelecidos nos normativos da Caixa.
Encaminhamento: citação.
9. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 50), foi efetuada citação da responsável, nos moldes adiante:
a) Luscileida Luíza Francisco:

Comunicação: Ofício 51731/2025 – Seproc (peça 52) Data da Expedição: 5/12/2025 Data da Ciência: **17/12/2025** (peça 53) Nome Recebedor: **Luscileida Luíza Francisco.** Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 51). Fim do prazo para a defesa: 2/2/2026

10. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 93), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.
11. Transcorrido o prazo regimental, a responsável Luscileida Luíza Francisco apresentou defesa (peças 56 e 92), 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

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 da responsável pela autoridade administrativa federal competente (arts. 6º, inciso II e 29 da IN-TCU 98/2024), uma vez que o fato gerador ocorreu em 14/11/2022 e a responsável foi notificada sobre a irregularidade, pela autoridade administrativa competente, conforme segue:
1.1. Luscileida Luíza Francisco, por meio do ofício acostado à peça 26, recebido em 31/3/2023, conforme AR (peça 28).

Valor de Constituição da TCE.

13. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros), em 1º/1/2024, era de R$ 246.656,27; 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	17/11/2022	Data do conhecimento da irregularidade (peça 3).	Art. 4° inciso IV	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
2	21/12/2022	Portaria 51683/2022 – Designação de Comissão para Apuração de Responsabilidade Disciplinar e Civil (peça 1).	Art. 5º, inciso II	1ª Interrupção – Marco inicial da prescrição intercorrente
3	27/1/2023	Relatório Conclusivo – PDC MS 3658.2022.C.500538 (peça 15).	Art. 5º, inciso II	Sobre ambas as prescrições
4	24/2/2023	Resolução CDR/GO 15/2023 – Turma 1 (peça 20).	Art. 5º, inciso II	Sobre ambas as prescrições
5	24/3/2023	Resolução CDR/GO 21/2023 – Turma 2 (peça 25).	Art. 5º, inciso II	Sobre ambas as prescrições
6	21/7/2025	Relatório do Tomador de Contas Especial (peça 38).	Art. 5º, inciso II	Sobre ambas as prescrições
7	10/9/2025	Parecer do Dirigente de Controle Interno (peça 44).	Art. 5º, inciso II	Sobre ambas as prescrições
8	23/9/2025	Autuação do processo de tomada de contas especial pelo TCU.	Art. 5º, inciso II	Sobre ambas as prescrições
9	17/11/2025	Pronunciamento da AudTCE (peças 49 e 50).	Art. 5º, inciso II	Sobre ambas as prescrições
10	17/12/2025	Ofício 51731/2025-TCU/Seproc – citação de Luscileida Luíza Frncisco (peças 52 e 53).	Art. 5º, inciso I	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 possuem 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 à 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 defesa da responsável Luscileida Luíza Francisco (peças 56 a 92)

Argumentos de defesa

23. A responsável confirma a realização das movimentações financeiras irregulares, mas alega que os fatos teriam ocorrido em um contexto excepcional de vulnerabilidade clínica, emocional e familiar (peça 56, p. 3-7).

24. Sustenta que, à época dos fatos, enfrentava grave quadro de saúde, incluindo cervicalgia, cervicobraquialgia, uso contínuo de medicamentos e sequelas de Covid-19, fatores que teriam comprometido sua capacidade de julgamento, de atenção e de tomada de decisões. Juntou, aos autos, documentos médicos a fim de comprovar a mencionada condição (peças 58 a 62).

25. A responsável afirma ter sido vítima de golpe aplicado por estelionatários virtuais, que teriam manipulado seu filho, Marlon Matsushita dos Santos, pessoa com histórico de vulnerabilidade psíquica (peça 56, p. 7-15).

26. Argumenta que todos os valores movimentados teriam sido destinados a criminosos, sem qualquer proveito para a responsável ou para seus familiares (peça 56, p. 7-9, 18, 28 e 29).

27. No intuito de demonstrar que não teria havido benefício próprio, apresenta comprovantes de transferências bancárias para terceiros, além de cópia de boletim de ocorrência e *prints* de conversas de Whatsapp trocadas entre seu filho e os supostos estelionatários (peças 64 a 92).

28. Solicita, ainda, que Marlon Matsushita dos Santos não integre o rol de responsáveis desta TCE, por inexistir vínculo funcional com a Caixa Econômica Federal (peça 56, p. 31).

Análise

29. Conforme relatado na instrução de citação (peça 49), a responsável foi citada em razão da irregularidade de 'realização de depósitos em espécie em contas de familiares, utilizando numerário da tesouraria de agência da Caixa Econômica Federal, em desacordo com os normativos internos do banco'.

30. A irregularidade foi inicialmente apurada pela Caixa Econômica Federal no Processo Disciplinar e Civil MS.3658.2022.C.500538, motivado por comunicação de fato irregular (MO15149) encaminhada pela Agência Jardim dos Estados/MS, após Luscileida Luiza Francisco, então Tesoureira Executiva da mencionada agência, admitir, ao Gerente Geral, haver realizado movimentações financeiras irregulares e solicitar auxílio para ressarcir o valor subtraído, alegando ter sido vítima de golpe envolvendo seu filho (peças 1 e 3).

31. De se destacar que a responsável admitiu - tanto nas apurações disciplinares conduzidas pela Caixa, quanto na fase interna da TCE e neste momento, em sede de alegações de defesa - a realização das operações irregulares que deram causa ao dano apurado nestes autos, o que reforça o nexo causal entre sua conduta e o prejuízo ao erário.

32. No que se refere à condição de saúde física e mental, as alegações e os documentos apresentados não são suficientes para afastar a responsabilidade de Luscileida Luiza Francisco. Para que um responsável seja considerado inimputável perante o TCU, deve ser comprovado, mediante interdição judicial, que, à época dos fatos tidos por irregulares, ele era incapaz de responder por seus atos (Acórdãos 7592/2015-Primeira Câmara, relator Ministro José Múcio Monteiro, 10567/2017-Primeira Câmara, relator Ministro Vital do Rêgo, 1822/2020-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler). Portanto, alegações médicas isoladas não são suficientes para excluir a responsabilização.

33. Tampouco a alegada fraude ou conduta de terceiros exime a responsabilidade pela movimentação indevida dos recursos que a então Tesoureira Executiva tinha sob sua guarda e gestão.

34. Assim, ainda que a responsável argumente que terceiros deram causa ao dano, o Tribunal exige comprovação de que o gestor não teve qualquer participação e que não contribuiu, mesmo que culposamente, para o resultado danoso, sendo necessário romper o nexo de causalidade entre a conduta do agente e o prejuízo apurado. Mas, conforme já exposto, neste caso concreto, isso não se verifica.

35. A alegação de que terceiros teriam influenciado indevidamente a conduta da responsável não afasta sua responsabilidade, na medida em que cabe ao agente público o dever de cuidado e diligência na guarda e gestão dos recursos públicos a ele confiados.

36. Além disso, o destino dos valores subtraídos, mesmo quando utilizados por terceiros, não é elemento apto a excluir o dever de ressarcimento, que independe de proveito pessoal, bastando a comprovação do prejuízo e do nexo causal com a conduta da responsável. Ademais, no âmbito destes autos, não se apuram as motivações ou as finalidades da prática, mas o desvio de recursos público federais - o que foi comprovado nos autos e admitido pela responsável.

37. Por fim, quanto a Marlon Matsushita dos Santos, filho da responsável, registra-se que não integra o rol de responsáveis desta tomada de contas especial.
38. Em razão do exposto, as alegações de defesa devem ser rejeitadas, quanto a este ponto.

Alegações de defesa

39. A responsável alega que, ao tomar consciência da gravidade dos fatos, teria procurado, espontaneamente, o gerente da agência em que trabalhava, a fim de relatar o ocorrido e buscar solução para o ressarcimento dos valores subtraídos, o que demonstraria boa-fé e postura colaborativa (peça 56, p. 21-22).
40. Requer que eventual responsabilização seja limitada à esfera formal, sem sanções de caráter punitivo e sem imputação de má-fé ou dolo, e que seja reconhecida sua boa-fé objetiva e comportamento colaborativo (peça 56, p. 21, 29, 30 e 31).

Análise

41. Deve-se registrar que as matérias sujeitas ao controle do Tribunal de Contas não são vinculadas a uma conduta dolosa do agente, bastando a existência do elemento culpa por ação ou omissão, tendo em vista que a responsabilidade imputada decorre do fato de que, aos agentes, recai a obrigação de comprovar 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.
42. Nesse contexto, a possível ausência de dolo ou de locupletamento do gestor faltoso não o exime de reparar o dano causado ao erário, haja vista não se tratar de sanção a ele imposta, mas do dever de recompor os prejuízos decorrentes de sua ação ou omissão. A jurisprudência do Tribunal é vasta nesse sentido, a exemplo dos Acórdãos 1517/2012-Primeira Câmara, relator Ministro Valmir Campelo, 10851/2018-Primeira Câmara, relator Ministro Bruno Dantas, e 2090/2018-Plenário, relator Ministro José Múcio Monteiro.
43. Neste caso concreto, a comunicação posterior dos fatos, à chefia imediata, não descaracteriza a irregularidade e tampouco pode ser entendida como boa-fé, uma vez que, de acordo com as apurações conduzidas pela Caixa, a responsável, deliberadamente, valendo-se de sua posição enquanto Tesoureira Executiva da Agência Jardim dos Estados/MS, realizou depósitos em espécie em contas de familiares, utilizando numerário da tesouraria da agência, em um total R$ 568.000,00.
44. Soma-se a isso o fato de que, consciente da ilicitude de seus atos, a responsável tentou ocultar a diferença de caixa, mediante o lançamento dos valores como sendo correspondentes a cédulas de R$ 200,00 pertencentes ao movimento da agência, o que se mostrou inverídico (peças 3, 15 e 38).
45. No Relatório Conclusivo do Processo Administrativo Disciplinar instaurado pela Caixa, a Comissão Apuradora destacou que a conduta da responsável foi dolosa, pois envolveu ação intencional, aceitando ou visando beneficiar familiares, em descumprimento aos normativos internos do banco (peça 15).
46. De se destacar que, mediante a Resolução CDR/GO 15/2023 - Turma 1, o Conselho Disciplinar Regional de Goiânia aplicou, à responsável, a penalidade de rescisão do contrato de trabalho por justa causa, imputou-lhe responsabilidade civil pelo prejuízo apurado e, diante dos indícios de improbidade administrativa e de crime, determinou o encaminhamento de notícia crime à autoridade policial competente (peças 20 e 21).
47. Dessa forma, não há como acatar o argumento de que houve boa-fé por parte da responsável, razão pela qual as alegações de defesa devem ser rejeitadas, quanto a este ponto.

Alegações de defesa

48. A responsável afirma que parte significativa do valor teria sido restituída à Caixa Econômica Federal, mediante resgate de previdência privada, e que o saldo remanescente não teria sido quitado por incapacidade financeira, após seu desligamento do emprego (peça 56, p. 21-27, e peça 81).
49. Requer que, caso remanesça saldo a ser restituído, seja oportunizada repactuação do débito em condições compatíveis com sua atual capacidade econômica. (peça 56, p. 26, 27, 30 a 32).

Análise

50. Conforme registrado na instrução de citação (peça 49), de acordo com os comprovantes à peça 34, p. 10-11, a responsável ressarciu as seguintes parcelas:
- R$ 25.631,10 em 13/4/2023 (principal);
- R$ 1.368,90 em 13/4/2023 (atualização monetária e juros);
- R$ 313.861,39 em 24/5/2023 (principal);
- R$ 3.138,61 em 24/5/2023 (atualização monetária e juros);

51. Os valores supra condizem com os ora apresentados pela responsável, em sede de alegações de defesa (peças 56, p. 22-25, e 81).
52. Registre-se que, além da quantia ressarcida pela responsável, houve, em 5/4/2023, retenção, pela Caixa, de R$ 3.105,95 do saldo devedor das verbas rescisórias da responsável, conforme registrado à peça 34, p. 9.

53. Os mencionados valores constam como créditos no cálculo do débito apurado nesta TCE, de acordo com o demonstrativo de débito elaborado pela Caixa (peça 31) e com a matriz de responsabilização à peça 48.
54. Desa forma, no débito imputado à responsável no âmbito desta tomada de contas especial, já constaram os abatimentos das parcelas ressarcidas, permanecendo exigível o saldo remanescente, corrigido monetariamente, com os correspondentes acréscimos legais.
55. Dessa forma, os argumentos de defesa não merecem prosperar, quanto a este ponto.
56. Deve-se mencionar que a alegada incapacidade financeira da responsável não constitui causa excludente do dever de ressarcir. Nada obstante, o Tribunal pode, nos termos do art. 217 do Regimento Interno do TCU, autorizar o parcelamento da dívida, em até 36 parcelas.

Alegações de defesa

57. A responsável requer, caso o TCU entenda necessária, a realização de avaliação médico pericial sobre sua capacidade de discernimento à época dos fatos e a oitiva do Gerente-Geral da agência, a fim de corroborar sua postura colaborativa e ausência de histórico de irregularidades (peça 56, p. 29 a 32).
58. Também solicita, se o Tribunal julgar adequada, a verificação técnico-pericial do aparelho celular de Marlon Matsushita dos Santos, para extração e validação dos dados por meio idôneo.

Análise

59. O art. 162 do Regimento Interno do TCU estabelece que 'as provas que a parte quiser produzir perante o Tribunal devem sempre ser apresentadas de forma documental, mesmo as declarações pessoais de terceiros'.
60. Ademais, a jurisprudência pacífica do TCU é pacífica no sentido de que as declarações de terceiros possuem baixa força probatória, competindo ao interessado demonstrar a veracidade do alegado (Acórdãos 1293/2008-2ª Câmara, relator Ministro Ubiratan Aguiar, 3210/2012-Primiera Câmara, relatora Ministra Ana Arraes, 2455/2013-Plenário, relator Ministro José Jorge, e 2764/2022-Plenário, relator Ministro Vital do Rêgo).
61. Além disso, as normas que regulam o processo de controle externo não concedem ao responsável a faculdade de solicitar produção de provas ao TCU, como a colheita de depoimentos ou realização de perícias e diligências. Provas que a parte quiser produzir perante o Tribunal devem sempre ser apresentadas de forma documental (Acórdãos 130/2008-Plenário, relator Ministro Aroldo Cedraz, 8229/2011-Segunda Câmara, relator Ministro Augusto Nardes, 8560/2012-Segunda Câmara, relator Ministro José Jorge, e 3535/2015-Segunda Câmara, relator Ministro Augusto Nardes).
62. Dessa forma, não há como serem autorizados os requerimentos acima, no presente processo.
63. Em razão de todo o exposto, verifica-se que as alegações de defesa apresentadas por Luscileida Luíza Francisco não foram suficientes para elidir a irregularidade a ela atribuída, ou afastar o débito apurado, razão pela qual devem ser rejeitadas.

Dolo ou Erro Grosseiro no TCU (art. 28 da LINDB)

64. 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.
65. 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).
66. 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).
67. No caso em tela, a irregularidade de 'realização de depósitos em espécie, utilizando numerário da tesouraria de agência da Caixa Econômica Federal, em contas de familiares, em desacordo com os normativos internos do banco' configura violação não só a regras legais e de conduta profissional, mas também a princípios basilares da

administração pública. Depreende-se, portanto, que a conduta da responsável se distanciou daquela que seria esperada de um administrador médio, a revelar grave inobservância no dever de cuidado no trato com a coisa pública, num claro exemplo de erro grosseiro a que alude o art. 28 da LINDB (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

68. Em face da análise promovida na seção 'Exame Técnico', propõe-se rejeitar as alegações de defesa oferecidas por Luscileida Luíza Francisco, uma vez que não foram suficientes para sanar a irregularidade a ela atribuída, ou afastar o débito apurado nesta tomada de contas especial. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé da responsável ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade.

69. Verifica-se, também, que não houve a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, conforme análise já realizada.

70. Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé da responsável, sugere-se que suas contas sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, § 1º, do Regimento Interno do TCU, descontado o valor eventualmente recolhido, com a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

71. Ademais, ante a gravidade da infração cometida, se propõe, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 270 do Regimento Interno do TCU, a inabilitação da responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos.

72. Por fim, como não houve elementos que pudessem modificar o entendimento acerca das irregularidades em apuração, mantém-se a matriz de responsabilização presente na peça 48.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

73. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo, ao Tribunal:

a) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela responsável Luscileida Luíza Francisco;

b) 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 da responsável Luscileida Luíza Francisco, condenando-a ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres 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 à responsável Luscileida Luíza Francisco (CPF: 309.060.831-68):

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)	Tipo da parcela
11/11/2022	87.000,00	Débito
14/11/2022	481.000,00	Débito
5/4/2023	3.105,95	Crédito
13/4/2023	27.000,00	Crédito
24/5/2023	317.000,00	Crédito

Valor atualizado do débito (com juros) em 20/2/2026: R$ 342.138,43.

c) aplicar, à responsável Luscileida Luíza Francisco, 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;

d) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação, conforme o disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

e) 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 o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista

na legislação em vigor, alertando a responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

f) considerar grave a infração cometida nestes autos e inabilitar Luscileida Luíza Francisco para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal por um prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 15, inciso I, alínea 'i', e 270 do Regimento Interno do TCU;

g) informar, à Procuradoria da República no Estado do Mato Grosso do Sul, à Caixa Econômica Federal, e à 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;

h) informar, à Procuradoria da República no Estado do Mato Grosso do Sul, que, nos termos do § 1º do art. 62 da Resolução-TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal."

É o Relatório.

VOTO

Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pela Caixa Econômica Federal em razão de desfalque atribuído a Luscileida Luíza Francisco, tesoureira executiva da Agência Jardim dos Estados/MS no período de 8/7/2016 a 31/3/2023, na condição de gestora dos recursos.

2. Conforme apurado no Processo Disciplinar e Civil MS.3658.2022.C.500538, a responsável, em 11 e 14/11/2022, realizou depósitos em espécie com numerário da tesouraria da agência, nos valores de R$ 87.000,00 e R$ 481.000,00, respectivamente, totalizando R$ 568.000,00, em contas de titularidade de seu filho, de seu pai, de sua nora e dela própria. Nos fechamentos dos dois dias, a diferença de caixa foi registrada como correspondente a cédulas de R$ 200,00 pertencentes ao movimento da agência (peça 15).

3. Em 16/11/2022, antes da abertura da agência, Luscileida relatou espontaneamente os fatos ao gerente-geral e afirmou que as operações decorreram de golpe aplicado por estelionatários virtuais contra seu filho; na mesma data, registrou boletim de ocorrência (peças 3 e 15). A comissão constituída pela Caixa concluiu que a conduta foi dolosa e quantificou o prejuízo em R$ 568.000,00. O Conselho Disciplinar Regional de Goiânia rescindiu seu contrato de trabalho por justa causa, imputou-lhe responsabilidade civil pelo prejuízo e determinou o encaminhamento de notícia-crime, decisão posteriormente mantida (peças 15, 20, 21 e 25).

4. Para ressarcimento do dano, foram abatidos R$ 3.105,95 das verbas rescisórias da responsável, em 5/4/2023, e recolhidos R$ 27.000,00, em 13/4/2023, e R$ 317.000,00, em 24/5/2023, estes últimos mediante recursos oriundos do resgate de previdência privada. Os abatimentos totalizaram R$ 347.105,95, permanecendo saldo histórico de R$ 220.894,05 (peças 34, 35 e 81). O tomador de contas atribuiu à ex-empregada responsabilidade pelo saldo restante; a Controladoria-Geral da União e o dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das contas, tendo o ministro de Estado supervisor determinado o encaminhamento do processo a este Tribunal (peças 38 e 42 a 45).

5. No TCU, a responsável foi citada, com ciência pessoal em 17/12/2025, pela realização dos depósitos com numerário da tesouraria e pela ocultação da diferença de caixa mediante lançamentos contábeis irregulares (peças 49, 52 e 53).

6. Em suas alegações de defesa (peças 56 a 92), Luscileida não nega a realização das operações. Sustenta, contudo, ter agido em contexto excepcional de vulnerabilidade clínica, emocional e familiar, agravado pelo uso de medicamentos que teriam comprometido sua capacidade de julgamento. Afirma, ainda, que seu filho foi alvo de estelionato virtual e que, em razão da vulnerabilidade atribuía ele atribuída — invocando, entre outros elementos, inspeção de saúde militar que o classificou como incapaz —, passou a pressioná-la reiteradamente pela realização das

movimentações. Alega ter resistido inicialmente e cedido em alguns momentos, sem obter proveito econômico, aduzindo terem os recursos sido destinados a fraudadores.

7. Em análise de mérito, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) propõe rejeitar as alegações de defesa, julgar irregulares as contas de Luscileida Luíza Francisco, condená-la ao pagamento do débito, aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 e inabilitá-la, pelo prazo de cinco anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal, além das demais providências indicadas na instrução (peça 94). A proposta contou com a anuência dos dirigentes da unidade técnica (peças 95 e 96) e do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) (peça 97).

8. Feito o breve resumo dos fatos, passo a examinar a matéria.

II

9. Acompanho, no essencial, as conclusões dos pareceres convergentes, com os ajustes e acréscimos de fundamentação que passo a expor.

10. Inicialmente, afasto a ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, matéria que examino de ofício, nos termos do art. 10 da Resolução-TCU 344/2022. De acordo com o art. 4º, inciso IV, do mesmo normativo, quando a irregularidade é constatada pelo próprio órgão ou entidade em que ocorreu, o prazo prescricional tem início na ocasião do seu conhecimento. No caso, adoto como termo inicial 16/11/2022, momento em que a Agência Jardim dos Estados/MS comunicou o fato irregular à Corregedoria da Caixa (peça 3). A instrução considerou 17/11/2022, data da mensagem subsequente da Superintendência Regional constante da mesma peça, diferença de um dia, que não repercute na conclusão.

11. A partir de então, o prazo foi sucessivamente interrompido por atos inequívocos de apuração, na forma do art. 5º, inciso II, da Resolução-TCU 344/2022: designação da comissão apuradora em 21/12/2022; relatório conclusivo do processo disciplinar, de 27/1/2023; decisões do Conselho Disciplinar Regional em 24/2 e 24/3/2023; relatório do tomador de contas, de 21/7/2025; parecer do dirigente de controle interno, de 10/9/2025; autuação desta TCE no Tribunal em 23/9/2025; e instrução preliminar em 17/11/2025. Seguiu-se a citação, com ciência pessoal em 17/12/2025, causa interruptiva prevista no art. 5º, inciso I.

12. O maior intervalo entre esses marcos ocorreu de 24/3/2023 a 21/7/2025, aquém do prazo de cinco anos previsto no art. 2º da resolução. Tampouco se consumou a prescrição intercorrente, pois, contado o prazo a partir do primeiro marco interruptivo, em 21/12/2022, nos termos do art. 8º, § 3º, não houve paralisação do processo por período superior a três anos.

13. Afastada a ocorrência da prescrição, indefiro os requerimentos de produção de prova formulados pela defesa: avaliação médico-pericial da responsável, oitiva do gerente-geral da agência, verificação técnico-pericial do aparelho celular de seu filho e expedição de ofício ao Mercado Pago.

14. A observância do devido processo legal e de seus consectários — o contraditório e a ampla defesa —, pressupõe respeito às regras que disciplinam o processo. No controle externo, a Lei 8.443/1992 e o Regimento Interno do TCU não conferem ao responsável o direito de exigir do Tribunal a realização de perícias, a colheita de depoimentos ou a expedição de diligências para obtenção das provas de seu interesse. Cabe à parte trazer aos autos os elementos em que fundamenta sua defesa. Nesse sentido, o art. 162 do Regimento Interno estabelece que "*as provas que a parte quiser produzir perante o Tribunal devem sempre ser apresentadas de forma* ***documental****, mesmo as declarações pessoais de terceiros*".

15. A jurisprudência do Tribunal, na mesma linha, afasta a ocorrência de cerceamento de defesa pela recusa de oitiva de testemunhas ou de depoimento pessoal (Acórdãos 613/2024-2ª Câmara, 948/2026-Plenário e 3.687/2023-2ª Câmara) e reconhece que as normas do controle externo não asseguram ao responsável a produção, pelo próprio TCU, de perícias e outras diligências probatórias (Acórdãos 3.535/2015-2ª Câmara, 473/2015-Plenário e 2.262/2015-Plenário).

16. Especificamente quanto a pedido de avaliação médico-pericial, o precedente firmado no Acórdão 3.521/2015-2ª Câmara afasta a transposição, para o processo de controle externo, de incidente

destinado à declaração da capacidade mental ou civil do responsável, matéria submetida à instância judicial. De todo modo, incumbe à própria defesa trazer aos autos, por meio documental, os elementos aptos a demonstrar a repercussão da condição clínica alegada sobre a responsabilidade examinada, não cabendo ao Tribunal suprir eventual insuficiência probatória mediante a realização de perícia.

17. Ademais, não identifico necessidade de dilação probatória. A comunicação espontânea dos fatos ao gerente-geral em 16/11/2022, um dos pontos que a defesa pretende confirmar mediante sua oitiva, já está documentada pelo relato do próprio gerente e é incontroversa (peça 15). A ausência de antecedentes funcionais também consta da apuração realizada pela Caixa. Quanto às demais questões suscitadas, os laudos médicos, extratos, comprovantes, capturas de conversas e demais documentos trazidos fornecem os elementos que serão valorados no exame das respectivas teses de mérito. Assim, o indeferimento das diligências requeridas não restringe o exercício do contraditório ou da ampla defesa.

18. Resolvidas essas questões antecedentes, passo ao mérito da responsabilização, iniciando pelo dano e por sua composição, para, em seguida, examinar o nexo causal, o elemento subjetivo e as alegadas causas de exclusão da culpabilidade.

19. A imputação decorre da retirada de numerário da tesouraria mediante depósitos realizados pela própria responsável, acompanhada de lançamentos destinados a ocultar a diferença de caixa. Luscileida Luíza Francisco admite as operações, mas sustenta, em essência, que seu quadro clínico e o uso de medicamentos comprometeram sua capacidade de julgamento e que agiu sob intensa pressão do filho, então envolvido em estelionato virtual, circunstâncias que, segundo a defesa, afastariam o dolo e a própria culpabilidade. Invoca, ainda, a ausência de proveito econômico pessoal e a destinação dos recursos aos fraudadores.

20. O dano originário é incontroverso. Em 11 e 14/11/2022, foram retirados da tesouraria da agência, mediante 28 depósitos realizados pela responsável, R$ 87.000,00 e R$ 481.000,00, respectivamente, totalizando R$ 568.000,00. Quanto ao pedido de consideração integral dos valores já restituídos, verifico que os respectivos abatimentos constam do demonstrativo de débito. Não há, portanto, pagamento sem abatimento nem duplicidade de contabilização; remanesce o saldo histórico de R$ 220.894,05.

21. Assentado o dano, também verifico o nexo de causalidade. As operações foram praticadas pessoalmente pela ex-empregada: os 28 depósitos foram autenticados sob sua matrícula e a realização das movimentações foi por ela admitida desde a apuração disciplinar. A atuação de terceiros narrada pela defesa não rompe esse vínculo. Mesmo a se admitir que terceiros tenham induzido seu filho e que a pressão por ele exercida tenha chegado a influenciar a responsável, essas circunstâncias apenas dizem respeito à motivação, sem eliminar a relação causal entre atuação e dano.

22. Quanto ao elemento subjetivo, o art. 28 do Decreto-Lei 4.657/1942 (LINDB) condiciona a responsabilização pessoal do agente público à presença de dolo ou erro grosseiro. No caso, não é necessário investigar se a conduta alcançou apenas o patamar da culpa grave pois os elementos dos autos evidenciam dolo. A responsável tinha consciência de que haver retirado numerário da tesouraria e deliberadamente realizou as operações em duas datas distintas, em desacordo com os deveres inerentes à função que exercia. Além disso, nos fechamentos de 11 e 14/11/2022, registrou a diferença de caixa como correspondente a cédulas de R$ 200,00 pertencentes ao movimento da agência. A inexistência desse numerário foi demonstrada na apuração mediante confronto com as fitas de caixa dos dias anteriores (peça 15, subitens 5.2.4, 5.2.8 e 6.1.6). Esses elementos revelam consciência e vontade na prática dos atos e afastam a tese de mera falha de diligência.

23. Resta examinar as circunstâncias invocadas pela defesa como excludentes de culpabilidade.

24. Não identifico elementos suficientes para reconhecer que, à época dos fatos, a responsável estivesse privada da capacidade de compreender o caráter de seus atos ou de determinar-se de acordo com essa compreensão. Os documentos médicos apresentados comprovam que Luscileida Luíza Francisco enfrentava problemas de saúde e se encontrava em tratamento, inclusive em período

próximo aos fatos. Não demonstram, contudo, que essas condições tenham suprimido ou comprometido em grau suficiente sua capacidade de entendimento ou autodeterminação no momento das condutas examinadas.

25. O documento mais diretamente relacionado à tese defensiva é o relatório médico de peça 58, emitido em 6/6/2025, no qual se descrevem circunstâncias pretéritas do período laboral e se afirma que as medicações então utilizadas interferiam na capacidade de julgamento e atenção da responsável. O relatório, contudo, não a individualiza justamente nos dias 11 e 14/11/2022, não mensura a intensidade dessa interferência nem afirma que estivesse impossibilitada de compreender os atos praticados ou de determinar-se segundo essa compreensão.

26. Os elementos contemporâneos às operações apontam, ademais, em sentido contrário. Conforme registrado na apuração, a responsável manifestou desconfiança quanto à situação; resistiu inicialmente aos pedidos do filho; adotou procedimentos para viabilizar as movimentações diante das limitações existentes; realizou lançamentos destinados a ocultar a diferença de caixa em dois fechamentos; e posteriormente comunicou os fatos ao gerente-geral (peça 15). Esse conjunto de fatos revela atuação orientada e capacidade preservada de compreensão e autodeterminação, razão pela qual não acolho a alegação de inimputabilidade.

27. Tampouco verifico inexigibilidade de conduta diversa. Embora a jurisprudência desta Corte reconheça que situações de coação moral irresistível pode afastar a culpabilidade, a pressão exercida sobre a gestora, tal como narrada em sua defesa, não se caracteriza como tal. A responsável afirma, inclusive, ter "*resistido diversas vezes*" antes de ceder à irregularidade, o que evidencia a possibilidade concreta de agir de outro modo.

28. Também não reconheço a boa-fé invocada pela defesa. A retirada consciente de numerário sob guarda da responsável e a ocultação da diferença nos fechamentos de caixa são incompatíveis com o padrão objetivo de lealdade e diligência exigido na gestão de recursos públicos.

29. Diante disso, julgo irregulares as contas de Luscileida Luíza Francisco, com fundamento no art. 16, inciso III, alínea "d", da Lei 8.443/1992, e a condeno ao pagamento do débito apurado, abatidos os valores já ressarcidos nas respectivas datas, com os acréscimos legais.

30. Quanto às sanções, o dolo anteriormente reconhecido satisfaz o requisito subjetivo previsto no art. 28 da LINDB para responsabilização pessoal da agente. A gravidade da conduta é acentuada: o desfalque foi praticado por quem exercia justamente a função de guarda do numerário da instituição. A ocultação contábil já integra o quadro fático considerado na caracterização da conduta, e, por isso, não a computo novamente como agravante autônoma; tampouco identifico outras circunstâncias agravantes.

31. Em sentido favorável à responsável, considero a comunicação espontânea dos fatos ao gerente-geral, a restituição voluntária de R$ 344.000,00, a admissão dos fatos e a colaboração com as apurações. À vista da gravidade da conduta e dessas circunstâncias atenuantes, aplico-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, que fixo em R$ 95.000,00.

32. Considero, ainda, grave a infração para os fins do art. 60 da Lei 8.443/1992. O desfalque doloso de numerário confiado à guarda de tesoureira de instituição financeira oficial atinge diretamente o núcleo das atribuições por ela exercidas e justifica a aplicação da sanção de inabilitação, a qual fixo em 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 30 de setembro de 2026.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

ACÓRDÃO Nº 2647/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.463/2025-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsável: Luscileida Luíza Francisco (309.060.831-68).
4. Órgão/Entidade: Caixa Econômica Federal.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Adriano Luiz de Oliveira (20975/OAB-MS), representando Luscileida Luíza Francisco.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal em razão de desfalque de numerário na tesouraria da Agência Jardim dos Estados/MS, mediante depósitos em espécie realizados pela então tesoureira executiva Luscileida Luíza Francisco em contas de terceiros e de sua própria titularidade, com ocultação da diferença de caixa por meio de lançamentos contábeis irregulares,

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

9.1. rejeitar as alegações de defesa apresentadas por Luscileida Luíza Francisco;

9.2. julgar, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "d", 19 e 23, inciso III, e 19 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, irregulares as contas de Luscileida Luíza Francisco, condenando-a ao pagamento do débito discriminado a seguir, atualizado monetariamente e acrescido dos juros de mora devidos calculados desde a data de ocorrência indicada até sua efetiva quitação, na forma da legislação vigente, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante este Tribunal, o recolhimento da quantia aos cofres da Caixa Econômica Federal, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da referida lei c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU, descontando-se os valores já ressarcidos:

Data	Valor histórico (R$)	Tipo da parcela
11/11/2022	87.000,00	Débito
14/11/2022	481.000,00	Débito
5/4/2023	3.105,95	Crédito
13/4/2023	27.000,00	Crédito
24/5/2023	317.000,00	Crédito

9.3. aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 95.000,00 (noventa e cinco mil reais), atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento se paga após o vencimento, na forma da legislação vigente, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante este Tribunal, o recolhimento da quantia aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da referida lei c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU;

9.4. considerar grave a irregularidade cometida por Luscileida Luíza Francisco, para os fins do art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270 do Regimento Interno do TCU;

9.5. inabilitá-la, pelo período de 5 (cinco) anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992;

9.6. com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992, autorizar, se requerido, o pagamento da importância devida em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante este Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar

da parcela anterior, para que seja comprovado o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal os devidos acréscimos legais, na forma prevista na legislação vigente, além de alertar a responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217 do Regimento Interno do TCU;

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

9.8. informar o conteúdo desta deliberação à Procuradoria da República em Mato Grosso do Sul, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis, bem como à Caixa Econômica Federal e à responsável.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2647-38/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (Relator).
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e 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 V – Plenário
TC 019.064/2022-5 [Apensos: TC 023.217/2015-4, TC 039.754/2019-7]
Natureza: Acompanhamento.
Órgão/Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres.
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA CELEBRADO ENTRE A ANTT E A CONCESSIONÁRIA DA BR-163/MT. MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES DO ACÓRDÃO 2.139/2022-TCU-PLENÁRIO. RECOMENDAÇÕES IMPLEMENTADAS. FRAGILIDADES NA METODOLOGIA DE APURAÇÃO DO INDICADOR DE CUMPRIMENTO. UTILIZAÇÃO DO ANO-CONCESSÃO EM VEZ DO ANIVERSÁRIO DA EFICÁCIA DO AJUSTE. APURAÇÃO ISOLADA DO SEGUNDO ANO, SEM O TOTAL ACUMULADO PREVISTO NO CRONOGRAMA. AUSÊNCIA DE PONDERAÇÃO DOS ITENS POR MATERIALIDADE. FALTA DE REGISTRO FORMAL DO INDICADOR E DA MEMÓRIA DE CÁLCULO NOS RELATÓRIOS ANUAIS. CIÊNCIAS. RECOMENDAÇÕES. PROSSEGUIMENTO DO ACOMPANHAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e Aviação Civil, em pareceres uniformes (peças 102-104):

"**INTRODUÇÃO**

1. Cuidam os autos de acompanhamento do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), celebrado entre a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e a então Concessionária Rota do Oeste S.A. (CRO), com o objetivo de corrigir descumprimentos contratuais, extinguir passivos regulatórios, encerrar processos judiciais e arbitral, promover a troca do controle acionário para a empresa MT Participações e Projetos S.A. (MTPar) e, assim, viabilizar a continuidade da concessão da rodovia federal BR-163/MT.

2. Com a assinatura do TAC, em 4/10/2022, e a posterior transferência do controle acionário à MTPar, uma sociedade de economia mista do estado do Mato Grosso, em 4/5/2023, a concessão passou a se chamar Nova Rota do Oeste (CNRO).

3. Considerando a celebração do TAC e a necessidade de se acompanhar sua execução, esta instrução tem por objetivos principais:

a) monitorar se as deliberações do Acórdão 2.139/2022-TCU-Plenário (Relator: Ministro Bruno Dantas, peça 44), foram adotadas, no que pese o caráter não mandatório dessas medidas (item 0);

b) avaliar o cumprimento dos termos do TAC até o momento, com destaque para a execução das obras obrigatórias (item 0).

HISTÓRICO

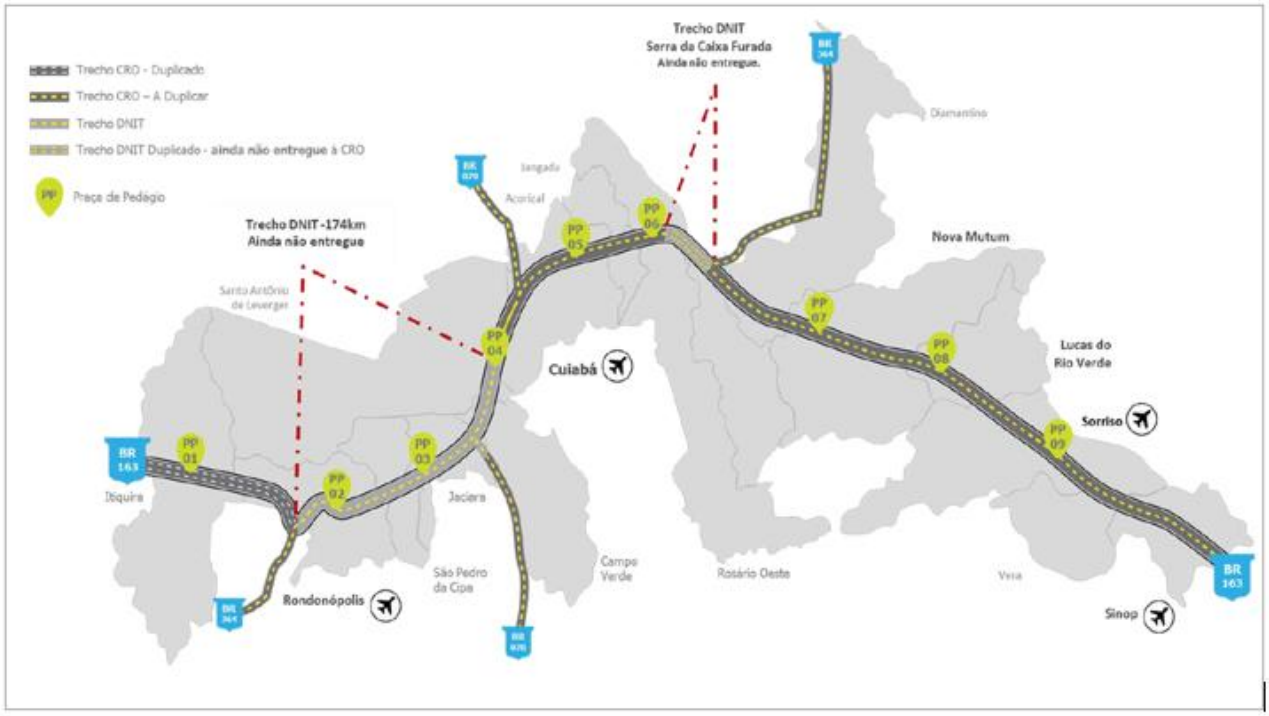
Processo de transferência do controle acionário

a.1) Situação anterior ao TAC

4. Conforme contextualização apresentada em análise preliminar do TAC (despacho SEI 12908320, peça 3, p. 1-2), em 27/11/2023, a ANTT promoveu o leilão do Edital de Concessão 003/2013, referente à exploração do sistema rodoviário da BR-163/MT, que começa na divisa com o estado do Mato Grosso do Sul (MS) e se estende até o município de Sinop/MT, no entroncamento com a rodovia MT-220, em uma extensão total de 850,9 km.

5. Desses 850,9 km de extensão total, 822,8 km são percorridos diretamente na BR-163/MT, sendo outros 28,1 km percorridos na antiga MT-407 (Rodovia dos Imigrantes), contornando a capital do estado, Cuiabá/MT. A Rodovia estadual foi federalizada e hoje constitui trecho da BR-070. A Figura 1 apresenta o mapa da então Concessão da Rota do Oeste.

Figura 1 – Mapa da Concessão da Rota do Oeste (BR-163/MT e BR-070/MT)



Fonte: despacho SEI 12908320 (peça 3, p. 2).

6. Por meio da Figura 1, acima, também é possível constatar a existência de dois trechos que ainda estavam sob responsabilidade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) quando da assunção pela CRO, sendo eles nomeados de 'Trecho 174' e 'Trecho Serra da Caixa Furada'.

7. Conforme informações (peça 3, p. 2), a Tarifa Básica de Pedágio (TBP) considerada nos Estudos de Viabilidade Técnico-Econômica (EVTEA), equivalente à tarifa quilométrica de pedágio para veículos de rodagem simples e de dois eixos, foi de R$ 0,05500 por km, referenciada a maio de 2012.

8. A proponente vencedora daquele leilão foi a Odebrecht Transport S.A. – OTP, com lance de R$ 0,02638 por km (52,04% de desconto), que em 12/3/2014 firmou o contrato de concessão sob a sociedade de propósito específico (SPE) denominada Concessionária Rota do Oeste S.A. (CRO).

9. Segundo a ANTT (peça 3, p. 2), 92% do tráfego na rodovia (em veículos equivalentes) no ano de 2021 foi de veículos pesados, cuja carga principal eram produtos como soja, milho e algodão. Além disso, a maior parte de toda essa produção foi escoada pelos portos do Arco Norte, compreendido pelos estados do Amazonas, Pará, Rondônia, Amapá e Maranhão, e pelos portos de Santos/SP e de Paranaguá/PR.

10. Na análise preliminar (peça 3, p. 3), a ANTT também cita que, dentre as principais intervenções exigidas no contrato de concessão original, encontrava-se a duplicação de 453,60 km da rodovia, a implantação de faixas adicionais, a duplicação por meio de contornos em trechos urbanos, a implantação de vias marginais, viadutos, passagens inferiores, trevos em nível, correções de traçado, passarelas e melhorias em acessos e a implantação de barreiras divisórias de pistas e a implantação de pórticos. Além disso, deveriam ser oferecidos serviços de atendimento médico de emergência, socorro mecânico, combate de incêndio e apreensão de animais na faixa de domínio.

11. Por fim, a ANTT apresenta a Figura 2, abaixo, com a lista de inadimplemento das obras de melhoria da CRO até o 5º ano de concessão:

Figura 2 – Lista de Inadimplementos da CRO



Fonte: Despacho SEI 12908320 (peça 3, p. 3).

12. Por meio da Figura 2, é possível constatar que apenas 117,4 km dos 453,6 km previstos foram duplicados até o 5º ano de concessão, ou seja, cerca de 26%. Além disso, houve a recuperação de apenas 78,2 km, frente aos também previstos 453,6 km (ou 17%).

13. Este cenário de inadimplência, bem como a inclusão de novas obras no contrato da CRO, levou à abertura de diversos processos relacionados à concessão da BR-163/MT nesta Corte de Contas, sendo eles os TC 014.745/2015-1, 023.217/2015-4, 032.830/2016-5, 034.032/2017-7 e 039.754/2019-7.

14. Além disso, este cenário de inadimplência também ocasionou a apresentação pela ANTT a este Tribunal de uma proposta de TAC, o que será tratado a seguir.

a.2) Apresentação do TAC a este Tribunal

15. O processo TC 034.032/2017-7, já arquivado, tratou de representação de autoria de deputado federal (peça 1 daquele processo) acerca de indícios de irregularidades verificados na ANTT relacionados à

gestão do contrato de concessão da rodovia BR-163/MT.

16. Segundo alegado pelo parlamentar (peça 1, p. 1, TC 034.032/2017-7), a rodovia não vinha passando por qualquer melhoria, mesmo após anos da assinatura do contrato (12/3/2014) e do início da cobrança de pedágios (6/9/2015, informação constante da peça 96, p. 2, do TC 023.217/2015-4).

17. Após proceder e analisar as oitivas da ANTT e da CRO (peças 14-39, TC 034.032/2017-7) acerca da inexecução sistemática dos investimentos previstos como 'Obras de Ampliação de Capacidade e Melhorias', paralisadas desde 2016, este tribunal prolatou o Acórdão 2.644/2019-TCU-Plenário (peça 43, TC 034.032/2017-7, Relator: Ministro Bruno Dantas), em que se determinou à ANTT, resumidamente:

a) a promoção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão da BR-163/MT em razão da aplicação insuficiente de descontos tarifários (Fator D), bem como a devolução (via Fator C) de valores indevidamente auferidos pela CRO (9.2.1);

b) a adoção de medidas para execução das garantias contratuais (9.2.2);

c) a adoção de medidas para avaliar se o serviço da CRO é prestado de forma adequada e eficiente (9.2.3); e

d) se configuradas as hipóteses previstas no art. 38, § 1º, incisos I e II, da Lei 8.987/1995, convoque a empresa para apresentar justificativas acerca das inexecuções, conceda prazo para a correção das transgressões e, caso não corrigidas, instaure de imediato o processo de caducidade (9.2.4 e 9.2.5).

18. Após a prolação do referido acórdão, em despacho do Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues (peça 65, TC 034.032/2017-7), conheceu-se de recurso interposto pela CRO e suspendeu-se os efeitos dos itens 9.2, 9.2.1, 9.2.2, 9.2.3, 9.2.4 e 9.2.5 do Acórdão 2.644/2019-TCU-Plenário.

19. Em seguida, após a negativa de provimento de pedidos de reexame e de embargos de declaração pleiteados pela CRO (peças 87 e 106), a ANTT protocolou documentos dando notícia de que a concessionária solicitou a transferência do controle acionário da SPE, juntamente com proposta de Termo de Ajustamento de Conduta, com o intuito de solucionar os inadimplementos contratuais (peças 118 a 121 do TC 034.032/2017-7, peças 3 a 6 deste processo).

20. Nesse sentido, o Ministro Bruno Dantas, então relator daquele processo, por meio de despacho (peça 122, TC 034.032/2017-7), determinou a autuação do presente processo para avaliar os atos relacionados à proposta apresentada à ANTT pela Concessionária Rota do Oeste S.A.

a.3) Análise e autorização para celebração do TAC

21. Em razão do despacho à peça 122 (TC 034.032/2017-7), atuou-se o presente processo de acompanhamento, bem como foram a ele juntadas as peças 3 a 6, que, por sua vez, tratam da então proposta de TAC.

22. Em novo despacho (peça 8), Ministro Bruno Dantas determinou a esta unidade técnica que 'envide todos os esforços para concluir a instrução do feito até o dia 21/9/2022, a fim de possibilitar a apreciação do processo na sessão plenária de 28/9/2022'.

23. Em 19/9/2022, esta unidade técnica, por meio de instrução adicionada à peça 26, apresentou manifestação sobre os documentos anexados pela ANTT. Naquela instrução, concluiu-se dar ciência à Agência das seguintes impropriedades na minuta referente ao TAC (peça 26, p. 45):

a.1) a imposição de obrigação ao TCU para 'que homologue os requerimentos de suspensão dos processos' (cláusula 4.2, iv), colide com o entendimento firmado pelo Acórdão 1.969/2022-TCU-Plenário (Ministro Antonio Anastasia);

a.2) a ANTT, no âmbito do processo administrativo de admissibilidade da proposta do TAC, não efetuou análise específica da situação econômico-financeira da concessionária de forma a enquadrá-la na cláusula 25.1 do contrato (insolvência iminente), única possibilidade de prosseguir com a troca de controle acionário sem a exigência da conclusão das obras de duplicação;

a.3) as alterações de obrigações e, principalmente, a alteração da matriz de risco do contrato, são matérias alheias a um processo de TAC e/ou troca de controle acionário, violando o contrato pactuado com a CRO e indo de encontro ao art. 27 da Lei 8.987/95, art. 10 da Resolução-ANTT 5.927/2021 e art. 11 da Resolução-ANTT 5.863/2018;

a.4) a prorrogação de prazo do contrato, nos termos propostos, não encontra permissivo legal na legislação, violando o art. 4, incisos I e II da Lei 13.448/17 e art. 6º da Lei 13.448/17;

a.5) a proposta em questão carece de informações acerca da viabilidade econômico-financeira, sendo necessária a apresentação de um fluxo de caixa do projeto (situação da concessão após a implementação do TAC);

a.6) a empresa proponente, MT Participações e Projetos S/A, não possui os requisitos de qualificação

econômica previstos no edital do projeto originário (possui apenas 10% do patrimônio líquido necessário).

24. Em posse da manifestação da unidade técnica, este Tribunal se pronunciou por meio do Acórdão 2.139/2022-TCU-Plenário (peça 44), comunicando o não óbice à celebração do TAC e dando as seguintes ciências e recomendações:

9.1. comunicar à Agência Nacional de Transportes Terrestres que, considerando o escopo de análise deste processo, este Tribunal não vislumbra óbice à celebração do TAC objeto deste acompanhamento, a ser possivelmente celebrado com a Concessionária Rota do Oeste S.A., sem prejuízo de dar ciência de impropriedades e expedir recomendações a seguir;

9.2. dar ciência à Agência Nacional de Transportes Terrestres acerca das seguintes impropriedades identificadas no processo administrativo e na minuta de TAC objeto deste acompanhamento:

9.2.1. a cláusula 3.1, 'vi', da minuta de TAC, em que a agência se obriga a suspender a aplicação de determinações proferidas por este Tribunal, não encontra respaldo no ordenamento jurídico e pode ensejar a sanção de responsáveis, com fundamento no art. 58, incisos IV e VII, da Lei 8.443/1992;

9.2.2. a caracterização da insolvência iminente da concessionária não foi formalmente fundamentada a fim de permitir a transferência do controle, de acordo com a cláusula 25.1 do contrato de concessão;

9.2.3. não foi realizada a análise da capacidade econômico-financeira do novo controlador, necessária para a assunção do serviço, segundo requisitos a serem definidos pela Agência, conforme o art. 27, § 1º, inciso I, da Lei 8.987/1995, os arts. 29 e 30 da Lei 10.233/2001 e o art. 16, inciso II, da Resolução-ANTT 5.927/2021;

9.3. recomendar à Agência Nacional de Transportes Terrestres que avalie a conveniência e oportunidade de:

9.3.1. realizar estudos a fim de desenvolver metodologia para a quantificação do impacto da entrada em operação de novas ferrovias na demanda das concessões existentes;

9.3.2. aprimorar a cláusula 8.2. da minuta de TAC de forma a criar incentivos efetivos para a manutenção de um nível de execução de investimentos acumulado suficiente para o adimplemento do TAC;

9.3.3. obter o compromisso de que a MT Participações e Projetos S.A. irá aplicar o eventual ganho obtido com a venda de sua participação acionária na Concessionária Rota do Oeste S.A. em investimentos em rodovias do estado do Mato Grosso;

9.4. encaminhar cópia desta deliberação à Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso e ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

a.4) Termo de Ajustamento de Conduta

25. Após a prolação do Acórdão 2.139/2022-TCU-Plenário (peça 44), ocorrida em 28/9/2022, a ANTT encaminhou a este Tribunal manifestação (peça 57) solicitando o arquivamento dos presentes autos.

26. Além disso, por meio da mesma manifestação, a ANTT apresentou cópia do TAC (peça 58) firmado em 4/10/2022, e informou sobre a eficácia do respectivo termo, a qual se iniciou em 4/5/2023, conforme informado no 8º Termo Aditivo ao contrato (peça 63, p. 1).

Acompanhamento e inspeção

27. A instrução anterior (peça 66) apresentou como a celebração do TAC com a CRO impôs a necessidade de se compatibilizar as medidas nele convencionadas aos processos em andamento neste Tribunal acerca de irregularidades constatadas na execução do contrato de concessão da BR-163/MT. Os principais processos neste Tribunal acerca de irregularidades na concessão da BR-163/MT são os TC 023.217/2015-4, 032.830/2016-5 e 039.754/2019-7.

28. Considerando que houve a suspensão de efeitos tarifários de outras decisões enquanto o TAC estiver em vigor, foi mostrada a necessidade de abertura de inspeção para verificar seu cumprimento. A inspeção foi autorizada pela titular da unidade técnica (peça 68). No âmbito da fiscalização, foi realizada visita, entre os dias 8 e 10/12/2025, ao trecho da rodovia em que se concentram as obras de ampliação de capacidade.

29. Além disso, foi encaminhado ofício de requisição de informações à ANTT (peça 73), com ciência no dia 30/1/2026. A resposta (peças 71 e 72) foi encaminhada pela Agência em 26/2/2026. Por fim, conforme previsto na Resolução-TCU 315/2020, a instrução foi encaminhada à ANTT para manifestação quanto às propostas de recomendação e determinação (peças 97-101).

Aditivos ao Termo de Ajustamento de Conduta

30. Desde o início de sua eficácia, o TAC foi alterado por quatro aditivos (peças 75, 76, 77 e 78). A seguir são apresentadas as alterações ocorridas e suas justificativas.

1º Aditivo

31. O 1º Termo Aditivo ao TAC (peça 75), celebrado em 7/3/2024 entre a ANTT e a CNRO, teve como escopo principal promover a reprogramação do Cronograma de Execução (Anexo B), juntamente com seus devidos reflexos contratuais e financeiros. As análises sobre esse aditivo encontram-se no Processo SEI

50500.016555/2023-13.

32. Em síntese, as alterações formalizadas pelo 1º Termo Aditivo concentraram-se na modificação de anexos e na correção de erros materiais na redação do TAC original:

a) reprogramação das metas anuais de investimentos do Anexo B, que passa a ser o novo balizador para fins de acompanhamento, fiscalização e avaliação de multas moratórias;

b) como consequência da mudança anterior, substituição da tabela original de fator de desconto (Fator D) no Anexo E, estipulando novos percentuais a serem aplicados nas Tarifas Básicas de Pedágio na 9ª, 10ª e 11ª Revisões Ordinárias (anos-concessão 10, 11 e 12);

c) atualização do Anexo G, estipulando o novo quantitativo atualizado de metas de obras de cumprimento obrigatório em caso de solicitação de uma nova troca de controle acionário; e

d) adequações na redação das Cláusulas 4.4, 5.2, 8.1, 8.2, 8.6 e 11.1 para detalhar procedimentos e corrigir erros materiais de remissões cruzadas.

33. O novo cronograma (peça 79) promoveu o adiamento de diversos investimentos previstos para o primeiro ano, com destaque para 28 km de duplicação que passaram para o segundo ano. A Figura 3 mostra a comparação entre as metas anuais acumuladas antes e após a revisão.

Figura 3 – Comparação de metas após o 1º TA (valores acumulados)

ANEXO B - CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO			2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
		Ano TAC	1	2	3	4	5	6	7	8
		Período	04/05/2023 até 03/05/2024	04/05/2024 até 03/05/2025	04/05/2025 até 03/05/2026	04/05/2026 até 03/05/2027	04/05/2027 até 03/05/2028	04/05/2028 até 03/05/2029	04/05/2029 até 03/05/2030	04/05/2030 até 03/05/2031
Total Duplicação	Original	336,2 km	36,00 km	74,00 km	126,40 km	170,00 km	212,00 km	254,00 km	296,00 km	336,20 km
Total Duplicação	Revisado	336,2 km	8,00 km	74,00 km	126,40 km	170,00 km	212,00 km	254,00 km	296,00 km	336,20 km
Total Vias Marginais	Original	24,66 km	0,00 km	0,00 km	7,30 km	10,55 km	13,96 km	22,36 km	24,66 km	24,66 km
Total Vias Marginais	Revisado	24,66 km	0,00 km	0,00 km	5,45 km	10,55 km	13,96 km	22,36 km	24,66 km	24,66 km
Total Acessos	Original	7 und	1 und	1 und	4 und	4 und	4 und	7 und	7 und	7 und
Total Acessos	Revisado	7 und	0 und	0 und	4 und	4 und	4 und	7 und	7 und	7 und
Total Interconexão Diamante	Original	25 und	2 und	7 und	10 und	15 und	17 und	20 und	22 und	25 und
Total Interconexão Diamante	Revisado	25 und	0 und	3 und	8 und	15 und	17 und	20 und	23 und	25 und
Total Passarelas	Original	8 und	4 und	8 und	8 und	8 und	8 und	8 und	8 und	8 und
Total Passarelas	Revisado	8 und	1 und	5 und	8 und	8 und	8 und	8 und	8 und	8 und
Total Interconexação Tipo Trevo Completo	Original	4 und	1 und	2 und	4 und	4 und	4 und	4 und	4 und	4 und
Total Interconexação Tipo Trevo Completo	Revisado	4 und	0 und	0 und	1 und	4 und	4 und	4 und	4 und	4 und
Total Retorno em Desnível	Original	4 und	1 und	1 und	1 und	2 und	3 und	3 und	4 und	4 und
Total Retorno em Desnível	Revisado	4 und	0 und	1 und	1 und	2 und	3 und	3 und	4 und	4 und
Implantação de CCO	Original	1 und	0 und	1 und	1 und	1 und	1 und	1 und	1 und	1 und
Implantação de CCO	Revisado	1 und	0 und	0 und	0 und	1 und	1 und	1 und	1 und	1 und
3.4.3.6. Sistena de Circuito Fechado de CFTV	Original	450 und	70 und	260 und	450 und	450 und	450 und	450 und	450 und	450 und
3.4.3.6. Sistena de Circuito Fechado de CFTV	Revisado	450 und	35 und	260 und	450 und	450 und	450 und	450 und	450 und	450 und
3.4.6.2. Cabos de fibra óptica[4]	Original	850 und	200 und	500 und	850 und	850 und	850 und	850 und	850 und	850 und
3.4.6.2. Cabos de fibra óptica[4]	Revisado	850 und	50 und	500 und	850 und	850 und	850 und	850 und	850 und	850 und
Total SAU Definitivas	Original	7 und	3 und	7 und	7 und	7 und	7 und	7 und	7 und	7 und
Total SAU Definitivas	Revisado	7 und	3 und	6 und	7 und	7 und	7 und	7 und	7 und	7 und

Fonte: Parecer 9/2023 (peça 80, SEI 19151881)

34. No âmbito da avaliação técnica, a Gerência de Gestão de Investimentos Rodoviários (Gegir) manifestou-se favoravelmente ao pleito de alteração por meio do Parecer 9/2023 (peça 80, SEI 19151881). A área de engenharia atestou que a reprogramação não alterou os totais dos dispositivos previstos nem suprimiu obras, ocorrendo estritamente a redistribuição dos quantitativos anuais. A justificativa baseou-se nas condições reais impostas pelo regime de chuvas da região, que impacta o andamento das obras de duplicação, sendo a reprogramação motivada por boas práticas de engenharia para viabilizar a entrega técnica por parte da concessionária e evitar transtornos diretos aos usuários.

35. Sob a ótica econômico-financeira, a Gerência de Gestão e Fiscalização Econômico-Financeira Rodoviária (Gegef), mediante a Nota Técnica 8.778/2023 (peça 81, SEI 20589222), pontuou que a alteração do cronograma modificava o fluxo de dispêndios previstos, impactando o equilíbrio contratual. Para garantir que a concessionária não se beneficiasse da postergação dos investimentos, determinou-se o recalculo compulsório do Fator D (Anexo E), resultando na retirada tarifária dos impactos do atraso programado por meio de descontos de 2,7575%, 1,3259% e 0,8753% para os três anos seguintes.

36. Ademais, como garantia contra novos descumprimentos, a análise financeira inseriu a Cláusula 1.5 ao Termo Aditivo, prevendo que eventuais inexecuções ou atrasos frente a este novo cronograma pactuado resultarão na aplicação de um desconto de reequilíbrio adicional na tarifa.

2º Aditivo

37. O 2º Termo Aditivo ao TAC (peça 76), celebrado em 4/2/2025 entre a ANTT e a CNRO, teve como objeto principal alterar as notas explicativas da nova tabela de Fator D para as obrigações do TAC (integrante do Anexo E). O objetivo dessa alteração foi padronizar a metodologia de apuração do Desconto e Acréscimo de Reequilíbrio (Fatores D e A) incidentes sobre as obras e serviços da Frente de Ampliação de Capacidade e Manutenção de Nível de Serviço e Melhorias. Sua aprovação consta no Processo SEI 50500.152055/2024-17.

38. Em síntese, o escopo desse aditivo limitou-se a ajustar a redação descrita nas notas (1), (2), (3) e (4) do Anexo E, sem promover alterações nas tipologias, percentuais, unidades ou na aplicabilidade original dos fatores. A nova redação consolidou a regra de que o percentual do indicador deve ser multiplicado pelo percentual de inexecução da obra (para o cálculo do Desconto) e pelo percentual de execução de obras antecipadas (para o cálculo do Acréscimo). O aditivo também ratificou que essa adequação textual não enseja apuração de valores ou novo reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

39. A justificativa para essa alteração adveio de um esforço mais amplo da Agência, consubstanciado na Nota Técnica 3.988/2024 (peça 82, SEI 24575847), que propôs a padronização e a otimização dos procedimentos de apuração do Fator D aplicáveis a múltiplos contratos de concessão rodoviária geridos pela ANTT. A nova forma de cálculo é prevista na Resolução 6.032/2023 (acesso em 25 de fevereiro de 2026), que aprova a terceira norma do Regulamento das Concessões Rodoviárias (RCR 3).

40. A área técnica observou que, seguindo os modelos mais atuais do Programa de Concessões de Rodovias Federais (Procrofe), prevalece a aplicação do 'Fator D proporcional' nas etapas mais recentes do programa, que admite o atendimento parcial relativo à execução de obras. Assim, a adequação do texto para a Nova Rota do Oeste foi recomendada para vincular inequivocamente o cálculo tarifário ao percentual não concluído da obra (percentual inexecutado).

41. A ANTT argumenta que essa abordagem evita dubiedades ou divergências de interpretação por parte da equipe de fiscalização no momento da apuração do desconto (peça 82, p. 11). Considera-se que a utilização dessa forma de cálculo pode ser razoável ao se ponderar que o objetivo principal do fator é apenas promover o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e que a realização de obra parcial já gera custos para a concessionária, logo não seria cabível aplicar o desconto referente à obra como um todo.

3º Aditivo

42. O 3º Termo Aditivo ao TAC (peça 77), celebrado em 4/2/2025 entre a ANTT e a CNRO, teve como objeto alterar o cronograma de execução do Anexo B, no que se refere aos itens que integram as Frentes de Ampliação de Capacidade e Melhorias e de Serviços Operacionais. Sua aprovação consta no Processo SEI 50500.171822/2024-97.

43. Em síntese, a alteração buscou simplificar o cronograma, adequando-o a um plano de metas quantitativas anuais. Com isso, o novo Anexo B (peça 84) deixou de discriminar a identificação exata e a localização dos segmentos a serem duplicados e das obras de melhoria a serem executadas em cada ano, passando a apresentar apenas os totais físicos exigidos por período (como quilômetros totais de duplicação e quantidade total de dispositivos, passarelas e trevos). As partes convencionaram que essa mudança não apura novos valores financeiros nem impacta o equilíbrio econômico-financeiro vigente (peça 77, p. 2).

44. Conforme a Nota Técnica 6.112/2024 (peça 83), a concessionária justificou o pleito alegando que a adequação para um quadro de metas traria flexibilidade para consolidar múltiplos pacotes de contratação de obras, atrair empresas maiores, negociar melhores condições comerciais e viabilizar a antecipação de entregas (peça 83, p. 3). Adicionalmente, argumentou-se que a ausência de especificação rígida no anexo mitigaria a fragilidade jurídica e a necessidade burocrática de firmar sucessivos termos aditivos sempre que houvesse pequenos ajustes temporais ou técnicos de localização (peça 83, p. 3).

45. A área técnica da Agência anuiu com o pleito, mas destacou que, a despeito do Anexo B se tornar apenas um plano de metas quantitativo, a concessionária continua obrigada a detalhar a localização exata das intervenções em seu Plano de Trabalho anual, respeitando a prioridade de trechos críticos (peça 83, p. 6).

46. Contudo, chama a atenção o fato de que este aditivo retrocede na forma de especificar os investimentos. Nas etapas mais recentes do Procrofe, os investimentos são distribuídos de forma detalhada ao longo dos anos de concessão, inclusive com descrição minuciosa de localização com latitudes e longitudes. Um exemplo disso é mostrado na Figura 4, que traz parte dos investimentos previstos em duplicação no Programa de Exploração da Rodovia (PER) da EPR Iguaçu (BR-163/277/PR e PR-158/180/182/280/483, contrato assinado em abril de 2025).

Figura 4 – Investimentos em duplicação da EPR Iguaçu

Rodovia	SNV/SRE	Km inicial	Km final	Extensão (km)	Coordenadas - Inicial		Coordenadas - Final		Ano de concessão
					Latitude	Longitude	Latitude	Longitude	
BR-277	277BPR0170	303,800	327,800	24,000	25° 17' 31,45" S	51° 7' 43,23" O	25° 22' 32,39" S	51° 17' 7,23" O	5°
BR-277	277BPR0190	327,800	336,000	8,200	25° 22' 29,7" S	51° 17' 53,13" O	25° 21' 10,67" S	51° 22' 13,31" O	4°
BR-277	277BPR0215	355,000	373,000	18,000	25° 23' 26,35" S	51° 31' 16,28" O	25° 24' 50,28" S	51° 40' 32,21" O	3°
BR-277	277BPR0220	373,000	389,300	16,300	25° 24' 49,51" S	51° 40' 33,06" O	25° 26' 14,72" S	51° 49' 21,48" O	9°
BR-277	277BPR0220	389,300	403,500	14,200	25° 26' 14,72" S	51° 49' 21,48" O	25° 27' 35,76" S	51° 57' 33,38" O	8°
BR-277	277BPR0230	403,500	426,000	22,500	25° 27' 35,76" S	51° 57' 33,38" O	25° 22' 43,71" S	52° 7' 27,3" O	7°
BR-277	277BPR0235	426,000	435,000	9,000	25° 22' 43,71" S	52° 7' 27,3" O	25° 22' 42,32" S	52° 12' 10,22" O	6°
BR-277	277BPR0240	435,000	455,100	20,100	25° 22' 42,34" S	52° 12' 10,4" O	25° 22' 28,4" S	52° 23' 19,84" O	8°
BR-277	277BPR0245	455,100	457,900	2,800	25° 22' 28,57" S	52° 23' 20,15" O	25° 23' 9,42" S	52° 24' 48,9" O	7°
BR-277	277BPR0250	457,900	480,100	22,200	25° 23' 9,37" S	52° 24' 49,83" O	25° 17' 28,89" S	52° 34' 38,93" O	8°

Fonte: Volume II do PER da EPR Iguaçu (acesso em 26/2/2026)

47. Esse aditivo representou um procedimento contrário ao do 2º termo aditivo, que buscou modernizar e uniformizar a gestão contratual. Ao transformar as obrigações estruturais do Anexo B em um regime de metas agregadas, o 3º aditivo retirou a especificação de quais obras exatas devem ficar prontas em cada ano, voltando ao adotado pela Agência em etapas anteriores do Programa.

48. Cabe registrar que essa preocupação chegou a ser formalmente levantada pela Gerência de Fiscalização de Infraestrutura e Operação Rodoviária (Gefop) durante a tramitação interna na ANTT, instância que alertou que não discriminar os trechos a serem executados torna as atividades de fiscalização e de apuração de inexecuções 'menos objetivas e transparentes' (peça 83, p. 5). Destaca-se ainda que essa abordagem pode dificultar o acompanhamento do TAC e do contrato pela sociedade civil e partes interessadas, visto não haver definição de quando cada obra deve ficar pronta.

4º Aditivo

49. O 4º Termo Aditivo ao TAC (peça 78), celebrado em 3/9/2025 entre a ANTT e a CNRO, teve como objeto a correção de erro material nos percentuais pré-fixados para a aplicação do Fator de Desconto (Fator D) na 10ª Revisão Ordinária (referente ao 11º ano da concessão). Sua aprovação consta no Processo SEI 50505.008724/2025-55.

50. Em síntese, o aditivo alterou a redação da subcláusula 1.3 do 1º Termo Aditivo ao TAC, modificando a Tabela 1 (Fator D apurado) e a Tabela 2 (Descontos de Reequilíbrio a serem aplicados nas Revisões Ordinárias). Com a retificação, o percentual de desconto a ser aplicado no 11º ano da concessão foi reduzido de 1,3259% para 1,1041%, mantendo-se inalterados os percentuais estipulados para os anos 10 (2,7575%) e 12 (0,8753%).

51. Conforme detalhado pela Nota Técnica 2.380/2025 (peça 85), a necessidade de correção derivou de um equívoco na memória de cálculo apresentada anteriormente pela concessionária no escopo do 1º Termo Aditivo. Na ocasião da reprogramação de investimentos, o cálculo original considerou erroneamente a execução de 12 passarelas (gerando um impacto de desconto isolado de 0,3881%), quando, na realidade, o novo Cronograma de Execução (Anexo B) previa a construção de apenas 8 passarelas ao longo da vigência do TAC.

52. A Gerência de Gestão e Fiscalização Econômico-Financeira Rodoviária (Gegef) confirmou a existência do erro material e a incompatibilidade do cálculo com o planejamento atualizado (peça 85, p. 5). Assim, o desconto de reequilíbrio relativo especificamente ao item de passarelas foi ajustado para 0,1663%, o que resultou na redução do percentual consolidado do Fator D para o ano 11. A área técnica concluiu que a medida era imprescindível para alinhar os cálculos tarifários à realidade contratual, preservando o equilíbrio econômico-financeiro e evitando um impacto negativo indevido sobre a estrutura tarifária da concessão (peça 85, p. 6).

EXAME TÉCNICO

53. Com a celebração do TAC, entre a ANTT e a então CRO, firmado em 4/10/2022, bem como com a transferência do controle acionário da concessão à MTPar, ocorrida em 4/5/2023, a concessão passou a ser conhecida como Nova Rota do Oeste (CNRO).

54. Como já explicado em instrução anterior (peça 66), a celebração do TAC impôs a necessidade de se compatibilizar as medidas nele convencionadas aos processos neste Tribunal acerca de irregularidades constatadas na execução do contrato de concessão da BR-163/MT. Os principais processos são os TC 023.217/2015-4, 032.830/2016-5 e 039.754/2019-7. A suspensão de efeitos de decisões desses processos está atrelada ao cumprimento do TAC, tornando necessário o seu monitoramento.

55. Além disso, é necessário também monitorar a adoção ou não das deliberações do Acórdão

2.139/2022-TCU-Plenário (peça 44), ainda que não mandatórias, por se constituírem em ciências e recomendações.

56. Dessa forma, este Exame Técnico abordará os seguintes pontos:

a) monitoramento sobre a implantação das deliberações do Acórdão 2.139/2022-TCU-Plenário (peça 44), no que pese o caráter não mandatório dessas medidas (item 0);

b) avaliar o cumprimento dos termos do TAC até o momento, com foco para a execução das obras obrigatórias (item 0).

Atendimento do Acórdão 2.139/2022-TCU-Plenário

57. Como já mencionado, este Tribunal, por meio do Acórdão 2.139/2022-TCU-Plenário, além de não vislumbrar óbice à celebração do TAC entre ANTT e CRO, também deliberou sobre dar ciência acerca de impropriedades e exarar recomendações à Agência Reguladora relativas à minuta de TAC.

58. Foram ao todo seis medidas, sendo três ciências e três recomendações, todas elas já transcritas no parágrafo 24. Essas deliberações serão analisadas a seguir, em caráter apenas informativo, já que o acórdão não impõe determinações que necessitem de monitoramento.

59. Para essa análise, utilizar-se-á o corpo do próprio TAC (peça 58), comparando-o à minuta disponibilizada para o julgamento do Acórdão (peça 4), eventualmente, com o uso de documentos auxiliares apresentados pela ANTT.

Subitem 9.2.1 – impropriedade da cláusula 3.1, inciso vi, da minuta do TAC

60. O subitem 9.2.1 do Acórdão 2.139/2022-TCU-Plenário dá ciência à ANTT que (peça 44, grifos nossos):

9.2.1. a cláusula 3.1, 'vi', da minuta de TAC, **em que a agência se obriga a suspender a aplicação de determinações proferidas por este Tribunal, não encontra respaldo no ordenamento jurídico e pode ensejar a sanção de responsáveis**, com fundamento no art. 58, incisos IV e VII, da Lei 8.443/1992;

61. A obrigação de suspender a aplicação de determinação proferida por este Tribunal estava presente na cláusula 3.1, inciso iv, da minuta do TAC apresentada inicialmente (peça 4, p. 6), transcrita a seguir:

vi. suspender a implementação de quaisquer reduções tarifárias decorrentes das determinações cautelares proferidas pelo Tribunal de Contas da União no TC 032.830/2016-5, até o trânsito em julgado do processo 1068344-35.2020.4.01.3400 ou o encerramento do TAC, o que ocorrer primeiro;

62. Posteriormente (peça 38), a MTPar apresentou à ANTT uma nova redação para as cláusulas que tratam de determinações proferidas pelo TCU:

vi. Suspender a aplicação, no contrato de concessão, de quaisquer impactos econômico-financeiros decorrentes de determinações proferidas pelo Tribunal de Contas da União nos Processos TC n° 032.830/2016-5, 023.217/2015-4 e 034.032/2017-7 até o encerramento do TAC;

63. Como tratado no Voto do Acórdão 2.139/2022-TCU-Plenário (peça 45, p. 10) (grifos nossos):

53. Após a conclusão da instrução, a MT-PAR apresentou à ANTT nova redação para as cláusulas que tratam dos processos do TCU (peça 38), **excluindo a necessidade de anuência deste Tribunal à suspensão dos processos**, porém incluindo a obrigação de que a agência suspendesse a aplicação, no contrato de concessão, de quaisquer impactos econômico-financeiros decorrentes de determinações proferidas pelo Tribunal nesses processos.

54. A meu ver, a análise de unidade instrutora, com a qual me alinho, permanece válida, mesmo após a alteração nas cláusulas do TAC.

55. **As determinações do TCU têm caráter cogente** e decorrem da própria Constituição Federal (art. 71, inciso IX). Sendo assim, **a previsão de suspensão do cumprimento de determinações exaradas por este Tribunal, com base em cláusula do TAC, não encontra respaldo no ordenamento jurídico**. Além de ser inócua, essa cláusula pode ensejar condutas sujeitas à sanção dos responsáveis (art. 58, incisos IV e VII, da Lei 8.443/1992).

56. **Poderia propor uma determinação para que a cláusula em exame fosse excluída do TAC, mas deixo de fazê-lo por entender suficiente dar ciência à ANTT a respeito da irregularidade dessa cláusula**.

64. Na versão final do TAC (peça 58, p. 6-7), o inciso vi da cláusula 3.1 dá como obrigação da ANTT (grifos nossos):

vi. **requerer ao Tribunal de Contas da União a autorização para a ANTT suspender**, durante todo o período de execução do TAC, eventuais impactos econômico-financeiros decorrentes de determinações já exaradas ou ainda a ser proferidas nos Processos TC n° 032.830/2016-5 e 023.217/2015-4 e a respectiva autorização também para extinguir tais impactos após o efetivo cumprimento do TAC.

65. A mudança vai ao encontro da ciência dada no subitem 9.2.1, o que importa no atendimento à ciência dada por este Tribunal. No entanto, uma observação merece ser feita: na versão final da minuta contratual (peça 58, p. 6), houve a reinclusão da cláusula 4.2, inciso v, por meio da qual a eficácia do TAC ficaria sujeita a (grifos nossos):

4.2. A eficácia do presente TAC fica sujeita às seguintes condições sucessivas e cumulativas:

(...)

v. **o acolhimento, pelo Tribunal de Contas da União, dos requerimentos formulados pela ANTT, previstos no item vi da Cláusula Terceira**.

66. Essa mesma cláusula havia sido excluída da versão intermediária do TAC (peça 38), utilizada pelo Ministro Relator como base para o Voto (peça 45).

67. Não obstante, considerando terem sido suspensas por decisões do próprio TCU as determinações do TC 023.217/2015-4 e do TC 032.830/2016-5 que poderiam ensejar reequilíbrio econômico-financeiro no contrato de concessão, respectivamente, pelos Acórdãos 1.111/2023-TCU-Plenário (Relator: Ministro Vital do Rêgo) e 1.100/2023-TCU-Plenário (Relator: Ministro Augusto Nardes), resta prejudicada qualquer medida no caso concreto.

Subitem 9.2.2 – caracterização da insolvência iminente da concessionária

68. A subcláusula 25.1 do contrato de concessão dispõe que (peça 17, p. 51):

25.1 A transferência de controle da Concessionária não poderá ocorrer antes da conclusão das obras de duplicação da rodovia sob sua responsabilidade descritas no PER, **ressalvada a hipótese de insolvência iminente por parte da Concessionária, desde que tal insolvência seja devidamente fundamentada.** (grifos nossos)

69. Já o subitem 9.2.2 do Acórdão 2.139/2022-TCU-Plenário dá ciência à ANTT que (peça 44, grifos nossos):

9.2.2. **a caracterização da insolvência iminente da concessionária não foi formalmente fundamentada a fim de permitir a transferência do controle**, de acordo com a cláusula 25.1 do contrato de concessão;

70. Nesse sentido, de acordo com o Voto do Acórdão 2.139/2022-TCU-Plenário (peça 45, p. 11), a insolvência não teria sido formalmente fundamentada. Por sua vez, por meio do Voto do Diretor Davi Ferreira Gomes Barreto – DBB 92/2022 (peça 64, p. 10), de 4/10/2022, anterior à celebração do termo de ajuste, a ANTT concluiu que a caracterização da insolvência iminente da concessionária é condição de eficácia do TAC e não de sua assinatura, conforme transcrito a seguir (grifos nossos):

Especificamente quanto às contidas nos itens 9.2.2 (caracterização da insolvência iminente da Concessionária) e 9.2.3 (análise da capacidade econômico-financeira do novo controlador) do Acórdão, consta na Nota Técnica 6316/2022/CIPRO/GERER/SUROD/DIR e na Nota 01033/2022/PF-ANTT/PGF/AGU que a análise do requerimento de transferência de controle societário ainda não foi concluída. **Dessa forma, como a transferência se trata de uma condição de eficácia do TAC e não de sua assinatura, a apreciação pela Diretoria Colegiada, neste momento, ficará adstrita aos termos do Ajuste**.

71. Já por meio do Voto DBB 112/2022 (peça 65, p. 6-8), calcado na análise da Nota Técnica 7.464/2022/GEGEF/SUROD/DIR/ANTT (SEI 14325369) e de acordo com análises do Capital Circulante Líquido (CCL), indicadores relacionados à dívida e termômetro de insolvência de Kanitz (análise essa não examinadas nesta instrução), a ANTT concluiu que (grifos originais):

Observo que a análise dos indicadores financeiros corrobora o diagnóstico de total incapacidade econômico-financeira da Concessionária em adimplir o contrato, amplamente demonstrada ao longo destes autos, inclusive sendo um dos motivadores da proposta de TAC aprovada por meio da Deliberação 284/2022. Os passivos regulatórios que somam cerca de R$ 1 bilhão, as dívidas com financiadores de cerca de R$ 900 milhões e as exigências de vultosos investimentos para fazer frente ao alto nível de inadimplemento contratual, por si só, já tornam notória a iminente insolvência da concessão, razão pela qual as tentativas anteriores de transferência de controle fracassaram, conforme já expus no Voto DDB 92/2022 (SEI 13637540). **Diante do exposto, alinho-me ao entendimento técnico de que a atual situação financeira da companhia impõe severo risco de descontinuidade operacional de suas atividades, configurando o cenário de iminente insolvência da concessionária**.

72. Ante o exposto, fica demonstrada, segundo a Agência, a caracterização formal da insolvência iminente da então concessionária CRO, para efeitos de transferência de controle acionário para a MTPar.

Subitem 9.2.3 – análise da capacidade econômico-financeira do novo controlador

73. De acordo com o Voto do Acórdão 2.139/2022-TCU-Plenário (peça 45, p. 15), restou pendente a análise pela ANTT da capacidade econômico-financeira da MTPar, de forma a atender à Resolução-ANTT

5.927/2021, motivo pelo qual deu-se ciência à ANTT pelo subitem 9.2.3 de que:

9.2.3. não foi realizada a análise da capacidade econômico-financeira do novo controlador, necessária para a assunção do serviço, segundo requisitos a serem definidos pela Agência, conforme o art. 27, § 1º, inciso I, da Lei 8.987/1995, os arts. 29 e 30 da Lei 10.233/2001 e o art. 16, inciso II, da Resolução-ANTT 5.927/2021;

74. Conforme Voto DBB 92/2022 (peça 64, p. 10), transcrito no parágrafo 70 anterior, a análise da capacidade econômico-financeira do novo controlador se configuraria como condição de eficácia do TAC, e não de sua celebração.

75. Já por meio do Voto DBB 112/2022 (peça 65, p. 8-14), que trata da transferência do controle societário e novamente calcado pela Nota Técnica 7.464/2022/GEGEF/SUROD/DIR/ANTT (SEI 14325369), em um primeiro momento, a ANTT concluiu que as exigências contidas no art. 10º da Resolução-ANTT 5.927/2021 foram atendidas (p. 8-10).

76. Em seguida, antes de avaliar a capacidade econômico-financeira da MTPar, a ANTT explicou que há diferenciação entre as hipóteses de transferência da concessão e transferência de controle societário, como transcrito a seguir (peça 65, p. 11, grifos originais):

3.24 Verifico que, tendo em vista que a Lei da Concessões dispôs de forma genérica quanto aos requisitos que devem ser atendidos pela pretendente controladora, a ANTT, no uso de suas competências e do estabelecido no art. 29 da Lei 10.233/2001, buscou detalhar os requisitos nos artigos 15 e 16, da Resolução 5.927/2021:

Art. 15. Na hipótese de **transferência da concessão**, a pretensa concessionária deverá:

I - **atender às exigências de qualificação técnica e de regularidade fiscal previstas no edital do procedimento licitatório respectivo**; e

II - atender aos requisitos de idoneidade financeira previstos no edital do procedimento licitatório respectivo ou, a critério da ANTT, apresentar relatório demonstrando capacidade econômica e financeira para assumir a concessão, contendo indicadores de liquidez, operacionais, financeiros, de custo de capital, de valorização da empresa e de valor econômico agregado.

Art. 16 Nas hipóteses de **transferência de controle societário**, o novo controlador deverá:

I - atender aos requisitos de regularidade fiscal previstos no edital do procedimento licitatório respectivo; e

II - Apresentar relatório demonstrando capacidade econômica e financeira, contendo indicadores de liquidez, operacionais, financeiros, de custo de capital, de valorização da empresa e de valor econômico agregado, como forma de aferir sua idoneidade financeira. (grifo acrescido)

3.25. Em sua regulamentação, a Agência entendeu pertinente estabelecer requisitos diferentes para a transferência da concessão e transferência de controle societário, por se tratar de institutos com responsabilidades distintas. Para a transferência da concessão, o normativo da Agência estabeleceu que o novo entrante deve atender às exigências de qualificação técnica e de regularidade fiscal previstas no edital do procedimento licitatório. Já para a transferência de controle societário, o normativo exigiu somente o atendimento aos requisitos de regularidade fiscal.

77. Assim, a área técnica da ANTT analisou a idoneidade da MTPar e do Estado do Mato Grosso, a qual se vincula à sociedade de economia mista, constatando que (peça 65, p. 12, grifos constam no original):

3.38. Por fim, após exame da idoneidade financeira da MTPAR e do Estado de Mato Grosso, a unidade técnica chegou a seguinte conclusão:

3.3.6 **CONCLUSÃO SOBRE O ATENDIMENTO AO REQUISITO DE IDONEIDADE FINANCEIRA**

Ante todo o exposto, conclui-se que está atendido o requisito de demonstração de capacidade econômica e financeira como meio de aferir a idoneidade financeira do Governo do Estado do Mato Grosso, por meio da MTPAR, para assunção do controle da CRO, considerando que:

I - Embora não haja requisito normativo que vincule a anuência da transferência de controle à demonstração de viabilidade do projeto ou que preveja a validação pela ANTT de premissas e projeções adotadas, a MTPAR e a CRO apresentaram uma análise da viabilidade da solução proposta, cujos termos foram ratificados pelo Governo do Mato Grosso, aumentando a robustez e a segurança do processo;

II - A solução proposta de TAC associado à troca de controle envolve compromisso concreto de aporte de recursos vultosos pela MTPAR para integralização de capital e equacionamento de dívidas da concessionária, como condição de eficácia do TAC ou condição de cumprimento do TAC com significativas repercussões em caso de descumprimento;

III - Embora não constituam requisito normativo para anuência da transferência de controle, esses aportes configuram, por si só, indicador inequívoco de capacidade e idoneidade financeira da pretendente ao controle e, consequentemente, de sustentabilidade e viabilidade da operação;

IV - A MTPAR, embora em análise isolada não possua, sem novos recursos do Governo Estadual, capacidade

financeira para concretizar os aportes de recursos previstos, se constitui como uma sociedade de economia mista dependente de subvenções do Estado do Mato Grosso, de forma que a análise de sua capacidade e idoneidade financeira é indissociável da avaliação do próprio Governo do Estado nestes quesitos;

V - A Nota Técnica SEI nº 40893/2022/ME, emitida pelo Ministério da Economia com a Análise Fiscal do Estado de Mato Grosso, conclui que a análise fiscal e a classificação da capacidade de pagamento do Estado do Mato Grosso é representada pela nota A, sendo a nota que expressa a melhor capacidade fiscal de acordo com a metodologia de avaliação da Secretaria do Tesouro Nacional;

VI - O Governo do Estado do Mato Grosso se comprometeu formalmente em aportar na MTPAR todos os valores indispensáveis ao cumprimento tempestivo do TAC e à equalização do atual passivo da CRO e manifestou, na condição de controlador da MTPAR, ciência quanto aos riscos inerentes ao projeto;

VII - A minuta de deliberação de anuência de transferência proposta nesta Nota Técnica prevê que a concretização dos referidos aportes do Governo do Estado do Mato Grosso na MTPAR e a integralização no capital da concessionária do mútuo com o atual acionista constituam condições de eficácia para a anuência da transferência de controle;

VIII - O interesse público rege a atuação de ambas as partes do ajuste a ser celebrado, sendo o Estado do Mato Grosso, ente público também, assim como a ANTT, inteiramente vocacionado à realização do interesse público;

78. Dessa forma, a ANTT concluiu que restou demonstrado a idoneidade financeira da MTPar e do Governo do Estado do Mato Grosso (peça 65, p. 14):

3.47. Assim, **alinho-me ao entendimento técnico de que a atuação do Governo do Estado do Mato Grosso, como fiador e patrocinador da MTPAR no projeto de aquisição do controle acionário da CRO, bem como nos compromissos firmados por meio do TAC em curso, confere à MTPAR as condições econômicas e financeiras suficientes para atestá-la como idônea para a assunção da concessionária CRO**. (grifos originais)

79. Ante o exposto, fica demonstrada, segundo a Agência, a capacidade econômico-financeira da MTPar, de forma a atender à Resolução-ANTT 5.927/2021, conforme ciência dada pelo item 9.2.3 do Acórdão 2.139/2022-TCU-Plenário.

Subitem 9.3.1 – realização de estudos sobre impacto em ferrovias

80. Por meio do subitem 9.3.1 do Acórdão 2.139/2022-TCU-Plenário (peça 44), recomendou-se à ANTT:

9.3.1. realizar estudos a fim de desenvolver metodologia para a quantificação do impacto da entrada em operação de novas ferrovias na demanda das concessões existentes;

81. Por se tratar de recomendação de caráter geral, sem prazo para cumprimento, deixa-se, nesta instrução, de analisar o seu atendimento.

Subitem 9.3.2 – aprimoramento da cláusula 8.2 do TAC

82. Por meio do subitem 9.3.2 do Acórdão 2.139/2022-TCU-Plenário (peça 44), este Tribunal recomendou à ANTT:

9.3.2. aprimorar a cláusula 8.2. da minuta de TAC de forma a criar incentivos efetivos para a manutenção de um nível de execução de investimentos acumulado suficiente para o adimplemento do TAC;

83. Essa recomendação surgiu graças a despacho feito por diretor da ANTT (peça 3), em que se considerou a redação da cláusula 8.2 da minuta do TAC muito permissiva em relação à hipótese de rescisão do TAC por conta de inadimplemento, sendo ela:

8.2. Para os efeitos dos incisos (i) e (ii) da subcláusula 8.1 acima, considera-se inadimplemento o descumprimento, por 2 (dois) anos consecutivos, superior a 50% do total previsto no cronograma anual, de acordo com os pesos estabelecidos na subcláusula 8.3, a ser aferido ao final de cada ano de execução do plano de trabalho. (peça 45, p. 16 *apud* peça 3, p. 28)

84. Atendendo à recomendação do TCU, a ANTT, conforme Voto BDD 92/2022 (peça 64, p. 9 e 12, aprovou a mudança da cláusula 8.2 do TAC, que passou a vigorar com a seguinte redação (grifos nossos):

8.2. Para os efeitos do inciso (i) da subcláusula 8.1 acima, considera-se inadimplemento o descumprimento, por 2 (dois) anos consecutivos, **superior a 50% do total acumulado previsto no cronograma de execução**, de acordo com os pesos estabelecidos na subcláusula 8.3, a ser aferido ao final de cada ano de execução do plano de trabalho. (peça 58, p. 11)

85. O aprimoramento promovido altera a constatação de inadimplência de 50% do cronograma anual para 50% do total acumulado previsto no cronograma de execução do TAC, por dois anos consecutivos. A redação anterior permitiria a concessionária alternar anos com execução abaixo e acima de 50%, mas sem garantir uma média de execução ao longo dos anos de pelo menos esse valor, o que a nova redação proporciona

ao mencionar a execução acumulada.

86. Logo, considera-se que a cláusula 8.2 ficou mais efetiva em gerar incentivos para a consecução do acordo e das obras nele previstas, quando comparada com a redação anterior, em que pese o percentual escolhido representar apenas metade das obras obrigatórias.

87. Ante o exposto, fica demonstrado o atendimento à recomendação do subitem 9.3.2 do Acórdão 2.139/2022-TCU-Plenário.

Subitem 9.3.3 – aplicação de eventual ganho com venda na participação acionária da concessão

88. Por meio do subitem 9.3.3 do Acórdão 2.139/2022-TCU-Plenário (peça 44), recomendou-se à ANTT:

9.3.3. obter o compromisso de que a MT Participações e Projetos S.A. irá aplicar o eventual ganho obtido com a venda de sua participação acionária na Concessionária Rota do Oeste S.A. em investimentos em rodovias do estado do Mato Grosso;

89. Atendendo à recomendação do TCU, a ANTT, conforme Voto BDD 92/2022 (peça 64, p. 9 e 12), aprovou a adição do inciso v na cláusula 4.4, que passou a vigorar com a seguinte redação (grifos nossos):

4.4. Dentro de 1 ano após o início da eficácia do presente TAC será celebrado termo aditivo contratual entre as partes, com o seguinte objeto:

(...)

v. **a previsão de que eventual ganho obtido com a venda de participação acionária na Concessionária Rota do Oeste S.A., em futura troca de controle, será aplicado em investimentos em infraestrutura logística no Estado do Mato Grosso**.

90. Assim, em 2/5/2024, por meio do 8º Termo Aditivo ao Contrato 003/2013 (peça 63), adicionou-se ao contrato entre a CNRO e a ANTT, a cláusula 25.4, transcrita a seguir:

25.4 A partir da eficácia do TAC – Plano de Ação celebrado, eventual ganho obtido com a venda de participação societária da Concessionária Rota do Oeste S.A., na hipótese de transferência do controle da Concessionária, será aplicado pela acionista MTPAR em investimentos em infraestrutura logística no Estado do Mato Grosso.

91. Ante o exposto, fica demonstrado o atendimento à recomendação do subitem 9.3.3 do Acórdão 2.139/2022-TCU-Plenário.

Cumprimento do TAC e execução de obras

92. Por meio da peça 57, a ANTT solicita o arquivamento dos presentes autos, em virtude do cumprimento de seu objeto, e encaminha documentos comprobatórios entre as peças 58-60.

93. Para corroborar o cumprimento do objeto, a ANTT explica que o atual processo cuida das então propostas de celebração de TAC e de transferência de controle acionário da concessão da rodovia BR-163/MT, ambas autorizadas pelo Acórdão 2.139/2022-TCU-Plenário.

94. Em sequência, a ANTT informa que o TAC com a CRO foi celebrado em 4/10/2022, bem como encaminha cópia do acordo (peças 58 e 59). Além disso, a Agência também informa sobre o início da eficácia do TAC, ocorrida em 4/5/2023, conforme ateste do cumprimento das condicionantes apresentado no Ofício 13.749/2023 (peça 60).

95. Ademais, a ANTT entende que as demais medidas do Acórdão 2.139/2022-TCU-Plenário, por serem ciências e recomendações, não possuem caráter mandatório, motivo pelo qual entende que o presente processo perdeu o objeto.

96. No item 0 do Exame Técnico desta instrução, analisou-se, ainda que realmente não haja caráter mandatório, as deliberações do Acórdão 2.139/2022-TCU-Plenário foram atendidas pela ANTT. Entretanto, isso não implica que se encerre a atuação do TCU quanto ao TAC. Pelo contrário, entende-se que deve se prosseguir com o acompanhamento de sua execução, visto que:

a) a aplicação das decisões de mérito do TCU nos Acórdãos 2.644/2019-TCU-Plenário, 3.248/2020-TCU-Plenário e 457/2022-TCU-Plenário dependem do cumprimento do TAC;

b) o subitem 9.3 do Acórdão 1.100/2023-TCU-Plenário já determinou à ANTT o envio ao TCU de informações anuais atualizadas sobre o cumprimento do TAC; e

c) a Sessão na qual foi proferido o Acórdão 1.100/2023-TCU-Plenário trouxe comunicação do Relator daquele acórdão à Secretaria Geral de Controle Externo para que avaliasse a realização de acompanhamento periódico do TAC.

97. Ante o exposto, considerando a existência de processos conexos com deliberações pendentes de

cumprimento e com o monitoramento a ser realizado nos atuais autos, bem como a necessidade de se acompanhar a execução do TAC, foi proposta inspeção (peça 66) para avaliar se os investimentos previstos estão sendo realizados conforme o cronograma do acordo (Figura 5 e Figura 6).

Figura 5 – Cronograma de Execução atualizado

ANEXO B - CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO		2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
	Ano TAC	1	2	3	4	5	6	7	8
	Período	04/05/2023 até 03/05/2024	04/05/2024 até 03/05/2025	04/05/2025 até 03/05/2026	04/05/2026 até 03/05/2027	04/05/2027 até 03/05/2028	04/05/2028 até 03/05/2029	04/05/2029 até 03/05/2030	04/05/2030 até 03/05/2031
FRENTE DE AMPLIAÇÃO DE CAPACIDADE E MELHORIAS									
Obras de Ampliação									
Total Duplicação	336,2 km	8,0 km	66,0 km	52,4 km	43,6 km	42,0 km	42,0 km	42,0 km	40,2 km
Obras de Melhorias									
Total Vias Marginais	26,66 km			5,45 km	5,10 km	5,41 km	8,40 km	2,30 km	
Total Acessos	7 und			4 und			3 und		
Total Interconexão Diamante	26 und		3 und	5 und	7 und	2 und	3 und	4 und	2 und
Total Passarelas	8 und	1 und	4 und	3 und					
Total Interconexação Tipo Trevo Completo	4 und			1 und	3 und				
Total Retorno em Desnível	4 und		1 und		1 und	1 und		1 und	
Conforme consta no item 3.2.1.2 do Programa de Exploração da Rodovia ("PER") "... as obras de melhoria deverão ser executadas nos mesmos prazos fixados para a implantação das pistas duplas..." Assim, todas as obras de melhoria (exceto vias marginais) que estiverem em trechos a serem duplicados devem ser executadas concomitantemente as obras de duplicação.									
Obras em Trechos Urbanos									
Obras Obrigatórias em Trechos Urbanos									
Contorno de Rondonópolis	Extensão								
Implantação de Contorno em pista duplicada (10,9km PER + 10,9km Extensão Adicional novo EVTEA)	21,8 km					10,9 km	10,9 km		
Total Contorno de Rondomópolis	21,8 km					10,9 km	10,9 km		
FRENTE DE SERVIÇOS OPERACIONAIS									
Sistema de Pesagem[2]	Qntd.								
PPV02	1 und								
PPV03	1 und								
PPV04	1 und								
PPV05	1 und								
PPV06	1 und								
Total Sistema de Pesagem	5 und								
[2] A definir pela ANTT a padronização da tecnologia do sistema de pesagem em atendimento a resolução 5379/2017. Será Necessário 12 meses iniciais para (i) desenvolvimento de projeto e aprovação (ii) liberação de áreas e (iii) contratação de construtora em sequência será entregue 01 PPV a cada 06 meses.									

ANEXO B - CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO		2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
	Ano TAC	1	2	3	4	5	6	7	8
	Período	04/05/2023 até 03/05/2024	04/05/2024 até 03/05/2025	04/05/2025 até 03/05/2026	04/05/2026 até 03/05/2027	04/05/2027 até 03/05/2028	04/05/2028 até 03/05/2029	04/05/2029 até 03/05/2030	04/05/2030 até 03/05/2031
3.4.1 Centro de Controle Operacional	Qntd.								
Implantação de CCO	1 und				1 und				
3.4.3 Sistemas de Controle de Tráfego	Qntd.								
3.4.3.1. Equipamentos de detecção e sensoriamento de pista (SAT)	71 und		35 und	36 und					
3.4.3.5. Sistema de detecção de altura[3]	5 und								
3.4.3.6. Sistena de Circuito Fechado de CFTV	450 und	35 und	225 und	190 und					
[3] Execução concomitante aos Postos de Pesagem Veicular									
3.4.6 Sistemas de Comunicação	Qntd.								
3.4.6.1 Sistema de Comunicação - Antenas Repetidoras	2 und		2 und						
3.4.6.2. Cabos de fibra óptica*	850 km	50 km	450 km	350 km					
* Em 2021, foram concluídos pela CRO a implantação de 119 km de extensão de cabos de fibra óptica disponíveis para utilização da EPL conforme clausula 8.1 do Contrato de Concessão.									
3.4.7 Sistemas de Atendimento ao Usuário	Qntd.								
SAU 04	1 und	1 und							
SAU 05	1 und	1 und							
SAU 07	1 und	1 und							
SAU 08	1 und			1 und					
SAU 09	1 und		1 und						
SAU 10	1 und		1 und						
SAU 11	1 und		1 und						
Total SAU Definitivas	7 und	3 und	3 und	1 und					
3.4.9 Posto de Fiscalização da ANTT	Qntd.								
Posto da ANTT	1 und		1 und						

Fonte: Anexo B ao TAC, atualizado após o 3º TA (peça 84)

Figura 6 – Distribuição dos investimentos no tempo



Fonte: produção própria a partir do Anexo B do TAC

98. Considerando a delegação de competência para abertura de inspeções (inciso V do art. 1º da Portaria MIN-JPJ 2/2023), o procedimento foi autorizado pela titular da unidade (peça 68). As seções a seguir trazem o observado durante a inspeção.

Visita ao trecho

99. Como mencionado no histórico, entre os dias 8 e 10/12/2025 foi realizada visita à rodovia. O foco consistiu em percorrer o trecho no qual se concentram as obras de duplicação previstas no TAC. Nesta seção será apresentado o observado durante a visita sob o ponto de vista do motorista, sem considerações sobre aspectos contratuais da entrega das obras. Os seguintes trechos foram visitados:

a) BR-163/MT, entre Sinop (km 855, fim do trecho concedido) e o Trevo do Lagarto em Várzea Grande (km 353); e

b) BR-070/MT (Rodovia dos Imigrantes, contorno sul de Cuiabá), entre o Trevo do Lagarto (km 531) e a interseção com a BR-163/364/MT em Cuiabá (km 504).

100. O principal objetivo da visita consistiu em identificar os trechos em pista simples, duplicados ou com obras de duplicação em execução, assim como obras associadas de melhorias (interseções, retornos em desnível etc.).

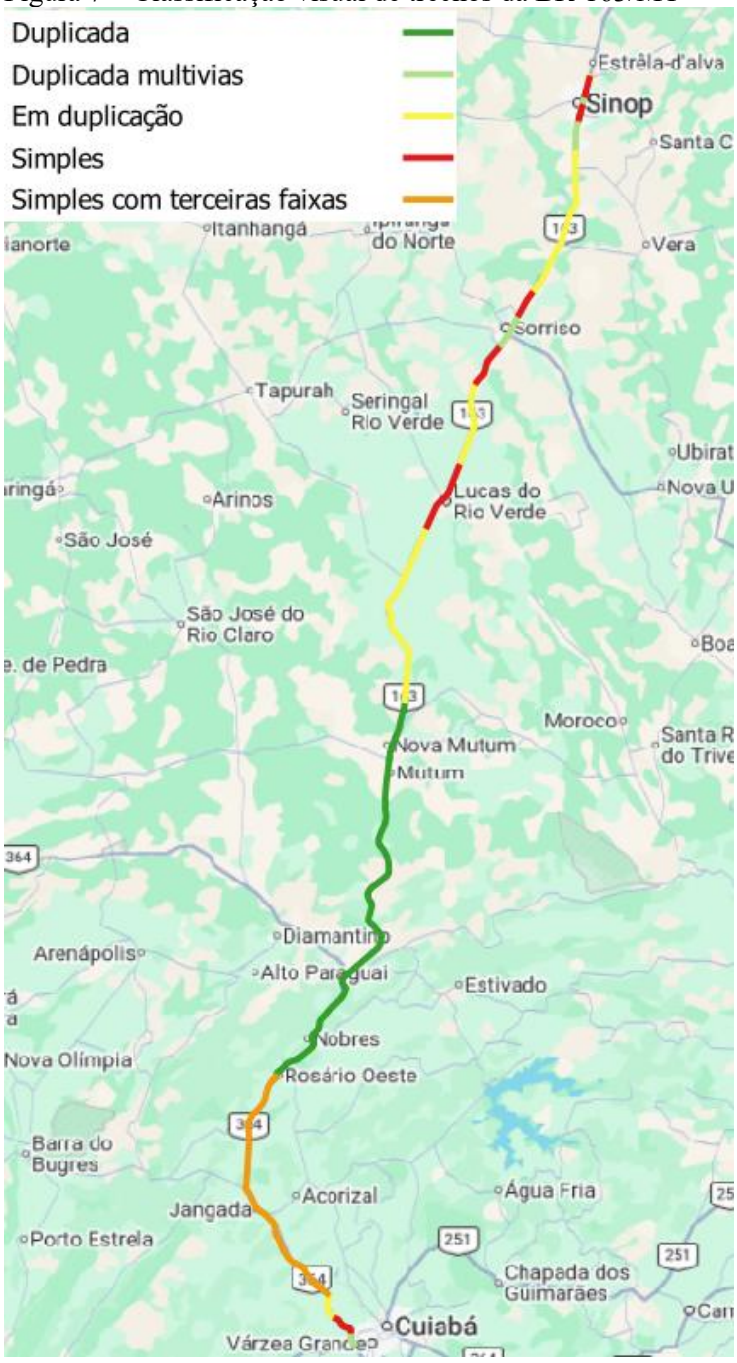
101. As classificações dos trechos da BR-163/MT, com localização aproximada, são mostradas na Figura 7. Não foi possível realizar a classificação da BR-070/MT devido a inconsistências nas quilometragens e nas referências de rodovia apresentadas no PER e no Anexo B do TAC. Entretanto, foram retiradas fotos georreferenciadas para referência das obras em execução no local. A peça 86 traz algumas dessas imagens dos trechos visitados.

102. Os principais pontos observados são:

- Foram identificados aproximadamente 150 km de obras de duplicação em diferentes estágios de execução entre Sinop e Nova Mutum, em alternância com trechos de pista simples e trechos já duplicados (zonas urbanas de Sinop/MT e Sorriso/MT) – Fotos 1 a 4 da peça 86;
- O trecho entre Nova Mutum e Rosário Oeste encontra-se duplicado e com tráfego liberado para veículos (aproximadamente 150 km). Dessa extensão, aproximadamente 110 km dizem respeito a duplicações previstas no Anexo II do TAC (trechos homogêneos 20, 21 e parte do 22) – Fotos 5 e 6 da peça 86; e
- Havia trânsito intenso com retenção no início no trecho da BR-070/MT logo após o Trevo do Lagarto. Em dois trechos da Rodovia dos Imigrantes havia aproximadamente 13 km de obras de duplicação em

execução (km 522-517 e kms 511-503), incluindo a construção da ponte sobre o Rio Cuiabá, interrompidos por aproximadamente 6 km de rodovia já duplicada (todo o trecho da BR-070/MT está com duplicação prevista no TAC, trechos homogêneos 13 e 14) – Fotos 7 a 10 da peça 86.

Figura 7 – Classificação visual de trechos da BR-163/MT



Fonte: produção própria a partir de visita ao trecho

103. Cabe destacar que as situações observadas *in loco* se mostraram aparentemente condizentes com o estágio de execução descrito na Nota Técnica 11.847/2025 (peça 90), documento que consolida o acompanhamento do 1º semestre do 3º ano do TAC. Considerando que o referido relatório é datado de 1/12/2025, cerca de uma semana antes da realização da inspeção, a convergência entre a realidade física da rodovia e as informações formalmente reportadas confere maior credibilidade e confiabilidade aos dados apresentados no processo de acompanhamento.

Metodologia de apuração do indicador de cumprimento TAC

104. O TAC traz os seguintes dispositivos sobre a apuração de execução das obras e serviços pela concessionária (peça 58):

5.7. A ANTT promoverá anualmente a consolidação dos percentuais de execução dos investimentos,

comunicando a CONCESSIONÁRIA sobre eventuais atrasos, os quais deverão ser saneados no ano subsequente ou devidamente justificados.

5.8. Anualmente será promovida pela ANTT a verificação do atendimento o plano de trabalho.

(...)

8.1. O presente TAC poderá ser rescindido antes de seu prazo final de vigência nas seguintes hipóteses:

i. inadimplemento das obrigações assumidas quanto ao tempo, ao lugar ou à forma convencionados neste ajuste, conforme definido na subcláusula 8.2;

ii. atraso superior à metade do prazo estabelecido para o cumprimento da respectiva obrigação por 2 (dois) anos consecutivos; e

iii. descumprimento parcial em razão do qual a obrigação se torne inútil ou impossível;

iv. não apresentação e manutenção de garantia de execução do presente TAC, na forma da cláusula décima segunda;

v. não pagamento de eventuais multas moratórias aplicadas;

vi. não realização dos aportes para integralização de capital da CONCESSIONÁRIA previstos na cláusula 2.1 (x), dentro dos respectivos prazos;

8.2. Para os efeitos do inciso (i) da subcláusula 8.1 acima, **considera-se inadimplemento o descumprimento, por 2 (dois) anos consecutivos, superior a 50% do total acumulado previsto no cronograma de execução, de acordo com os pesos estabelecidos na subcláusula 8.3**, a ser aferido ao final de cada ano de execução do plano de trabalho.

8.3. O percentual de cumprimento das obrigações para os fins do previsto na subcláusula 8.2 será ponderado considerando **peso de 60% para as obras da frente de ampliação de capacidade e melhorias, 30% para obras da frente de recuperação/manutenção e 10% para obras da frente de serviços operacionais**. (grifos nossos)

105. O acompanhamento do termo é realizado pela ANTT no Processo SEI 50500.130014/2023-99, instaurado por determinação da Diretoria Colegiada, que incumbiu a Surod (Superintendência de Infraestrutura Rodoviária) de criar processo específico para monitoramento das obras do contrato. O processo possui reportes para diversos períodos de execução do TAC, mas os principais documentos que consolidam períodos mais longos são:

- Relatório 12 meses de Obras TAC (1º ano, peça 87, SEI 23995009);
- Nota Técnica 11.208/2024 (1º semestre do 2º Ano, peça 88, SEI 27659510);
- Nota Técnica 5.680/2025 (2º semestre do 2º Ano, peça 89, SEI 32813892); e
- Nota Técnica 11.847/2025 (1º Semestre do 3º Ano, peça 90, SEI 37516274).

106. Entretanto, em nenhum desses documentos foi encontrado um cálculo específico desse parâmetro de cumprimento nos moldes do disposto no TAC. Dessa forma, apesar se haver acompanhamento das obras pela Agência, o indicador que determina o atendimento ou não do cronograma não está sendo calculado ou seu cálculo não está sendo registrado.

107. Além disso, o texto sobre a computação do parâmetro de desempenho não detalha sua forma de cálculo. Um exemplo de detalhe não especificado no texto é se é admitido ou não a inclusão de obra parcial. Esse aspecto é crucial para o cálculo do parâmetro, pois determina se uma obra com, por exemplo, 90% de conclusão contribui para o aumento da nota da concessionária.

108. Destaca-se que, apesar de não haver o cálculo específico do parâmetro no processo, a Agência referencia o cálculo de Fator D para avaliar se as duplicações foram realizadas ou não (peça 89, p. 12). Logo, considerando as mudanças promovidas pelo 2º Aditivo ao TAC (item 0), obras parciais são consideradas para avaliação do cumprimento da meta.

109. Diante, dessas questões foi enviado ofício de requisição (peça 73) com a solicitação das seguintes informações:

I – Sobre a memória e metodologia de cálculo:

- O cálculo de desempenho foi realizado? Se sim, em qual processo SEI ou sistema interno da Agência ele se encontra registrado?
- Qual o entendimento da Agência sobre a metodologia de cálculo aplicada e quais foram os valores finais apurados para os períodos citados?
- Solicita-se o envio da memória de cálculo detalhada referente ao primeiro e ao segundo ano de vigência.
- De que maneira a alteração para o regime de metas de obras, introduzida pelo 3º Termo Aditivo,

impacta o cálculo do parâmetro de rescisão?

- Para fins do indicador, a Agência considera a execução parcial de obra (ainda não disponibilizada ao usuário) como cumprimento parcial da obrigação? Ou apenas a obra entregue (com tráfego liberado) deve ser considerada?

110. Em sua resposta, consubstanciada no Despacho CIPAC (peça 72), a Agência esclareceu os pontos questionados acerca da memória e da metodologia de cálculo do parâmetro de desempenho. Inicialmente, a ANTT confirmou que o cálculo foi efetivamente realizado pela área técnica da Surod no âmbito do acompanhamento anual do TAC.

111. Segundo a Agência, a formalização desse acompanhamento encontra-se no Processo 50500.130014/2023-99, especificamente no Relatório de Análise Técnica (SEI 23995009, peça 87) e na Nota Técnica 5.680/2025 (SEI 32813892, peça 89). Adicionalmente, a memória de cálculo detalhada referente aos dois primeiros anos de vigência foi enviada a esta auditoria por meio do documento 'Anexo TAC CRO 1º e 2º' (peça 91, item não digitalizável).

112. Quanto à metodologia adotada, a ANTT informou que observou integralmente os critérios estabelecidos nas subcláusulas 8.1 a 8.3 do TAC (peça 72). A sistemática consistiu no levantamento do percentual de execução física de cada item do plano de trabalho anual, seguido da consolidação das medições acumuladas por frente de atuação. Na sequência, procedeu-se à aplicação da ponderação contratual: Ampliação de Capacidade e Melhorias (60%), Recuperação/Manutenção (30%) e Serviços Operacionais (10%).

113. Após a consolidação dos dados, os percentuais finais de execução ponderada atingiram **95,32%** no primeiro ano e **85,49%** no segundo ano de vigência do TAC (peça 72, p. 2). A Agência destacou que, pelo fato de os níveis de execução permanecerem substancialmente acima do patamar de 50%, não restou configurada a hipótese de rescisão antecipada do ajuste por inadimplemento.

114. No que se refere ao impacto do 3º Termo Aditivo, a ANTT pontuou que a alteração para o regime de metas de obras não gerou modificação na metodologia de apuração do parâmetro estipulado na Cláusula Oitava (peça 72, p. 2). Segundo a Agência, o cálculo anual continuou a tomar como referência as obrigações formalmente previstas no plano de trabalho anual vigente, de modo a assegurar a compatibilidade da execução física consolidada com os compromissos assumidos no novo instrumento aditivo.

115. Por fim, no tocante à execução parcial de obras, a Agência explicou que, desde a celebração do 11º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão, passou-se a admitir expressamente o atendimento parcial das intervenções na apuração do indicador. Desse modo, as inexecuções não são tratadas de forma binária (executado ou não executado), mas sim apuradas proporcionalmente ao que não foi cumprido em relação ao planejamento.

116. Tal metodologia incorpora a lógica do 'Fator D' proporcional, refletindo o grau real de avanço e permitindo que parcelas físicas já executadas e validadas pela fiscalização da ANTT contribuam para o desempenho anual da concessionária.

117. As diretrizes expostas pela Agência podem ser observadas na planilha de memória de cálculo dos dois percentuais apresentados (peça 91, item não digitalizável). Nela fica evidente que, com exceção das obras para serviços operacionais, a ANTT baseia fortemente o cálculo do indicador de cumprimento nas apurações anuais do Fator D. Nos subitens a seguir são apresentados alguns comentários, riscos e possíveis pontos de melhora na metodologia observada.

A. Consideração de obras parciais

118. Embora a ANTT tenha informado a incorporação da lógica do 'Fator D proporcional' para apurar o indicador de desempenho anual do TAC, permitindo que execuções parciais sejam contabilizadas, os dois institutos possuem naturezas distintas e não necessariamente se confundem. A Agência inclusive menciona o 11º Aditivo como justificativa para o uso de obras parciais, mas tal ajuste diz respeito apenas ao Fator D e incorpora ao contrato as mesmas mudanças promovidas pelo 2º Aditivo do TAC (item 0).

119. O Fator D (Fator de Desconto) é um mecanismo estritamente voltado à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, incidindo sobre a Tarifa Básica de Pedágio. A aplicação do Fator D proporcional justifica-se sob a premissa de que a realização parcial de uma obra já impõe a ocorrência de gastos e o dispêndio de recursos por parte da concessionária.

120. Por outro lado, o indicador de desempenho (parâmetro de rescisão) tem como objetivo exclusivo aferir o cumprimento físico das metas e obrigações estipuladas no Termo de Ajustamento de Conduta. Sua apuração destina-se a verificar se o avanço físico consolidado do plano de trabalho atingiu o patamar mínimo exigido, servindo como critério balizador para caracterizar eventual inadimplemento e ensejar, se for o caso, a

rescisão antecipada do ajuste.

121. Sob a ótica do usuário da rodovia, a contabilização de obras parciais no indicador de desempenho apresenta um viés negativo. Isso ocorre porque uma intervenção inacabada – como um trecho de duplicação ou uma interconexão sem liberação de tráfego – não entrega o benefício esperado à sociedade, não contribuindo de forma efetiva para a melhoria da fluidez ou da segurança viária. Assim, ao pontuar positivamente a concessionária por frações de obras não disponibilizadas ao uso, o indicador falha em refletir a real utilidade do serviço prestado ao cidadão.

122. Apesar dessa constatação, verifica-se que o texto do TAC (parágrafo 104) estabelece as regras gerais para a configuração de inadimplemento, mas não detalha exaustivamente a forma de cálculo do indicador, como a admissão ou não da inclusão de obras parciais. Essa falta de detalhamento na redação do ajuste abre margem interpretativa para que a ANTT adote a sua abordagem de apuração proporcional, baseada no grau real de execução física da intervenção. Logo, considerando que a sistemática adotada não contraria as disposições literais do termo firmado, considera-se que não há irregularidade na utilização dessa metodologia pela Agência.

B. Período de aplicação utilizado

123. Outro ponto de atenção identificado na documentação encaminhada pela ANTT diz respeito à divergência temporal utilizada na apuração das metas. Conforme verificado na memória de cálculo, na apuração do resultado do primeiro ano do TAC foi aplicado um percentual de 95,80% de conclusão para as obras de duplicação. Esse é exatamente o mesmo percentual apurado para fins do Fator D (Processo SEI 50500.078960/2024-06). Contudo, o cálculo do Fator D obedece ao ano-concessão (cujo aniversário ocorre em março), enquanto a apuração do cumprimento das metas deve seguir o ano-TAC (cujo aniversário se dá em maio, mês do início de sua eficácia).

124. A utilização do mês de março para a medição do desempenho do TAC gerou distorções no resultado do primeiro ano, em descompasso com a realidade física das entregas, conforme demonstram os seguintes fatos:

- Esse mesmo trecho executado (do km 507 ao km 522) foi liberado para o tráfego em 18 de março de 2024 (SEI 23313342). Ou seja, antes do fechamento do ano-TAC (maio de 2024), a obra, mesmo que com ajustes pendentes, estava gerando benefícios efetivos para os usuários;
- A extensão entregue foi superior à meta mínima exigida. A concessionária executou quase 15 km de duplicação (do km 507 ao km 522), frente a uma meta fixada em 8 km para o primeiro ano; e
- Conforme consignado no Relatório de Análise Técnica (peça 87), em maio de 2024 a duplicação já se encontrava com 100% de conclusão.

125. Sem adentrar no mérito de qual deve ser o período correto para a apuração do Fator D (natureza tarifária), é imperativo ressaltar que o período de aferição do cumprimento do TAC deve acompanhar, obrigatoriamente, o aniversário de sua eficácia. Cabe frisar que essa já é a abordagem diretiva da própria Agência no processo de acompanhamento do termo (Processo SEI 50500.130014/2023-99). Além disso, o próprio texto do Termo de Ajustamento de Conduta é expresso sobre a contagem do prazo, conforme as seguintes cláusulas:

2.1. Pelo presente instrumento, a CONCESSIONÁRIA assume as seguintes obrigações:

i. promover o ajustamento de conduta, saneando as inexecuções contratuais, no prazo de **8 (oito) anos contados do início da eficácia deste TAC Plano de Ação**, de acordo com o cronograma de execução previsto no Anexo B;

(...)

5.7. A ANTT **promoverá anualmente a consolidação dos percentuais de execução dos investimentos**, comunicando a CONCESSIONÁRIA sobre eventuais atrasos, os quais deverão ser saneados no ano subsequente ou devidamente justificados.

5.8. **Anualmente será promovida pela ANTT a verificação do atendimento ao plano de trabalho**. (grifos nossos)

126. Fica claro, a partir da leitura conjugada dos dispositivos, que o prazo contratual atrelado ao termo se inicia com a sua eficácia e que a correspondente fiscalização do atingimento das metas deve respeitar o transcurso de anos completos contados a partir desse exato marco.

127. Diante do exposto, propõe-se como encaminhamento determinar à ANTT que realize o cálculo do indicador de cumprimento do contrato estritamente de acordo com o aniversário de sua eficácia, com base no que dispõe o item 2.1, inciso ‘i’, do Termo de Ajustamento de Conduta.

C. Proporcionalidade entre os itens

128. Outra constatação relevante acerca da metodologia empregada pela ANTT refere-se à proporcionalidade e ao peso conferido aos diferentes itens de obra na consolidação do indicador de desempenho. Conforme informado pela Agência, a apuração obedece à ponderação macro estabelecida na Cláusula 8.3 do TAC, que atribui pesos apenas às frentes gerais de atuação: 60% para Ampliação de Capacidade e Melhorias, 30% para Recuperação/Manutenção e 10% para Serviços Operacionais. No entanto, a Agência aplica uma média simples na consolidação interna dos itens que compõem cada frente.

129. Ao se analisar a planilha de cálculo do parâmetro de desempenho, tomando como exemplo a apuração da 'Frente de Ampliação de Capacidade e Melhorias' no 2º ano do TAC, fica evidente a fragilidade dessa média simples (peça 91, item não digitalizável, aba 'Ano Conc. 11 - TAC Ano 2'). Observa-se que a execução das duplicações obrigatórias está aglutinada em apenas um item (linha 16 da planilha). Em contrapartida, intervenções pontuais e teoricamente menos vultosas estão espalhadas de forma individualizada em diversas linhas, a exemplo da construção de diamantes (linhas 17-19), de passarelas (linhas 20-22 e 24) e de retornos (linha 23).

130. Essa modelagem cria um severo desbalanceamento no indicador de desempenho global. A duplicação de dezenas de quilômetros de rodovia é, indiscutivelmente, a obra mais importante, complexa e de maior impacto, tanto financeiro para a concessão quanto operacional para os usuários. Contudo, ao conferir o mesmo 'peso' matemático (uma linha na apuração) para a entrega de uma passarela e para toda a meta de duplicação, a evolução de obras mais simples e de baixo custo acaba compensando de forma desproporcional a eventual não execução das pistas duplas.

131. Para corrigir essa distorção e evitar que o indicador mascare atrasos nas obras estruturantes, faz-se necessário atribuir pesos proporcionais a cada intervenção dentro de sua respectiva categoria. Uma opção viável e condizente com as práticas já adotadas pela Agência é a utilização dos percentuais de desconto do Fator D (também presentes na planilha) como fator de ponderação. Como o Fator D busca representar o peso financeiro e o impacto tarifário de cada obra no equilíbrio do contrato, sua aplicação no cálculo do desempenho alinharia o indicador à real materialidade das entregas exigidas no período.

132. Diante dessa constatação, propõe-se recomendar à ANTT que aprimore a sua metodologia de cálculo do indicador de cumprimento do TAC, aplicando fatores de ponderação aos itens individuais que compõem as diferentes categorias de obrigação da concessionária, de modo a mitigar o desbalanceamento provocado pela utilização de média simples entre intervenções de portes e complexidades materialmente discrepantes.

D. Apuração acumulada do indicador

133. Passando a outra constatação relevante, cumpre destacar a regra estabelecida no item 8.2 do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), que define os critérios para a caracterização de inadimplemento ensejador de rescisão. Segundo o dispositivo, 'considera-se inadimplemento o descumprimento, por 2 (dois) anos consecutivos, superior a 50% do total acumulado previsto no cronograma de execução, de acordo com os pesos estabelecidos na subcláusula 8.3, a ser aferido ao final de cada ano de execução do plano de trabalho'.

134. A leitura da referida cláusula deixa claro que a concessionária não pode apresentar, por dois anos seguidos, um indicador acumulado abaixo de 50%. Logo, a apuração do cumprimento em cada exercício não deve se restringir ao desempenho das obras previstas isoladamente para aquele ano, mas sim englobar as metas do cronograma de forma acumulada, considerando também as execuções e inexecuções dos anos anteriores.

135. É importante ressaltar que a redação atual dessa cláusula tem origem direta em deliberação deste Tribunal. Por meio do subitem 9.3.2 do Acórdão 2.139/2022-TCU-Plenário, recomendou-se à ANTT o aprimoramento do referido item justamente para criar incentivos efetivos para a manutenção de um nível de execução de investimentos acumulado suficiente para o adimplemento do TAC. A intenção da Corte de Contas foi garantir que a avaliação refletisse o histórico de entregas da concessão de forma global e contínua.

136. Contudo, verificou-se que a apuração do indicador referente ao 2º ano de vigência do TAC foi integralmente baseada na apuração do Fator D constante na Nota Técnica 1/2025, inserida no Processo SEI 50500.015655/2025-86 (peça 92). Ocorre que o cálculo do Fator D nesse processo possui uma lógica restrita ao ano de apuração em análise, desconsiderando o passivo ou os eventuais avanços de obras não entregues no primeiro ano.

137. Essa metodologia estritamente anual, ao ser importada para o indicador de desempenho, distorce a realidade da execução física acumulada do termo. Como exemplo claro dessa falha, cita-se o trecho de

duplicação entre o km 507 e o km 515, que havia sido considerado incompleto na apuração do Fator D do ano anterior, mas já se encontrava integralmente concluído no momento da avaliação mais atual.

138. Na documentação analisada (peça 92), essa entrega do passivo sequer é mencionada ou contabilizada no indicador do período, que avaliou apenas os 66 km previstos para o 2º ano. O mesmo problema de omissão ocorre com a Passarela 09, ignorada no relatório que avaliou apenas as passarelas 01, 02, 04 e 08. Considera-se, por exemplo, que a apuração do indicador de desempenho do segundo ano não deve adotar 66 km de duplicação como referência e sim 74 km, que representa a soma dos dois primeiros anos.

139. Diante dessa inconsistência, propõe-se como encaminhamento determinar à ANTT que realize o cálculo do fator de desempenho de forma acumulada, abrangendo todo o cronograma estabelecido, de modo a refletir o real nível de cumprimento global do termo de ajustamento, com fundamento no item 8.2 do TAC.

E. Registro do indicador e sua metodologia no processo de acompanhamento

140. A ANTT informou em sua manifestação que o cálculo de desempenho é rotineiramente realizado pela área técnica no âmbito do acompanhamento anual do TAC. Contudo, conforme constatado anteriormente, o valor desse indicador e sua respectiva memória de cálculo não se encontram formalmente registrados nos relatórios de acompanhamento juntados no processo oficial de controle do contrato (Processo SEI 50500.130014/2023-99).

141. Entende-se que a explicitação desse indicador e da metodologia adotada para o seu cômputo deve constar expressamente nos relatórios anuais do processo. A ausência dessas informações nos documentos oficiais que consolidam a fiscalização prejudica o controle social e institucional, sendo a inclusão desses dados uma medida imprescindível para conferir a devida transparência ao acompanhamento do termo de ajustamento.

142. Cabe ressaltar que, mesmo com os percentuais de execução apurados nos dois primeiros anos (95,32% e 85,49%) situando-se em um patamar substancialmente superior ao piso de 50% que caracteriza o inadimplemento, a evidenciação do indicador nos relatórios continua sendo essencial. O registro histórico e contínuo dessa métrica é um instrumento importante para evidenciar tendências e mapear eventuais riscos de queda do desempenho da concessionária ao longo do tempo.

143. Além disso, a clareza metodológica e a publicidade desse cálculo são essenciais para conferir segurança jurídica, garantindo que a própria concessionária saiba com exatidão como sua performance está sendo avaliada pela Agência Reguladora.

144. Diante do exposto, propõe-se como encaminhamento recomendar à ANTT que registre formalmente, em seus relatórios anuais de acompanhamento do termo, o valor apurado para o indicador de cumprimento do contrato e a respectiva metodologia de cálculo empregada, de modo a conferir maior transparência, previsibilidade e controle sobre a execução das obrigações pactuadas.

Cumprimento do TAC

145. Conforme informado nos tópicos anteriores, a ANTT encaminhou os valores apurados para os indicadores de desempenho, os quais atingiram os percentuais de 95,32% no primeiro ano e 85,49% no segundo ano de vigência do TAC. Contudo, à luz das constatações registradas nesta instrução, considera-se que a metodologia de cálculo adotada pela Agência ainda carece de aperfeiçoamentos.

146. Apesar das fragilidades metodológicas apontadas, ressalta-se que o cálculo preciso do parâmetro de desempenho envolve uma multiplicidade de variáveis e detalhes metodológicos. Por essa razão, não se considera adequado que o TCU, em sua função de controle externo, estabeleça de forma impositiva a metodologia final detalhada ou assuma para si a responsabilidade rotineira de realizar o próprio cálculo dos indicadores com a finalidade de avaliar a execução do contrato.

147. Entretanto, a partir dos documentos e memórias de cálculo encaminhados, alguns pontos essenciais foram observados quanto à efetiva execução física das obrigações assumidas pela concessionária:

- No primeiro ano, toda a meta exigida para as obras de Ampliação de Capacidade e Melhorias (categoria que concentra 60% do peso na composição do indicador) foi plenamente cumprida, desde que a avaliação considere como referência correta o ano-TAC, e não o ano-concessão.
- No segundo ano, toda a meta física de duplicação também foi integralmente cumprida. Caso a ANTT adote o ajuste nos pesos dos itens que compõem cada categoria (conforme a recomendação proposta no achado anterior, mitigando as distorções da média simples), a tendência natural é que o indicador específico de Ampliação de Capacidade e Melhorias (60% do peso) aumente, pois refletirá o elevado grau de avanço das obras mais vultosas.
- Em ambos os anos, todas as intervenções e entregas previstas para a frente de Serviços

Operacionais (que detêm 10% de peso na ponderação global) foram devidamente concluídas e entregues.

148. Logo, partindo-se do pressuposto adotado pela Agência de que é admissível a inclusão de obras parciais na computação do indicador, pode-se afirmar com segurança razoável que, mesmo sob um cálculo rigorosamente ajustado conforme os apontamentos desta instrução, o resultado global da concessionária se manteria acima do mínimo.

149. Portanto, um indicador recalculado ainda assim evidenciaria o não atingimento do patamar de inadimplemento por parte da concessionária, até mesmo porque a cláusula de rescisão estipula um limite extremamente permissivo, fixado em apenas 50% de inexecução – o que significa, na prática, que entregar apenas metade das metas já seria suficiente para afastar a quebra do acordo.

150. Não obstante o elevado índice de execução aferido nos dois primeiros ciclos, conclui-se que o monitoramento do TAC por esta Corte de Contas deve, imperativamente, continuar. O termo de ajustamento previu um prazo total de 8 anos para a regularização das inexecuções contratuais, restando, portanto, pouco mais de 5 anos para a sua efetiva conclusão. Somado a isso, é indispensável rememorar que a suspensão dos efeitos de diversas determinações corretivas proferidas pelo TCU em outros processos de fiscalização (TC 023.217/2015-4 e TC 032.830/2016-5) encontra-se estritamente vinculada e condicionada ao pleno cumprimento do cronograma de obras deste termo de ajustamento.

Comentários do gestor

151. Conforme previsto no art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, as propostas de encaminhamento foram enviadas para manifestação do gestor. Em sua resposta (peças 100 e 101), a Agência mostrou concordância com as determinações e recomendações sugeridas. Logo, não foi necessário revisar os encaminhamentos da peça 93.

CONCLUSÃO

152. Este processo trata de acompanhamento do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) celebrado entre a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e a então Concessionária Rota do Oeste S.A. (CRO), atual Nova Rota do Oeste (CNRO), com o escopo de corrigir descumprimentos contratuais e viabilizar a continuidade da concessão da rodovia federal BR-163/MT. A instrução teve como objetivos principais monitorar as deliberações do Acórdão 2.139/2022-TCU-Plenário e avaliar o cumprimento dos termos do TAC até o momento, com destaque para a execução das obras obrigatórias.

153. No que diz respeito ao atendimento do Acórdão 2.139/2022-TCU-Plenário, verificou-se que a ANTT adotou as medidas aplicáveis em resposta às ciências e recomendações expedidas pelo TCU. Constatou-se que a caracterização da insolvência iminente da antiga concessionária foi fundamentada formalmente (**0**), assim como a análise que atestou a idoneidade e capacidade econômico-financeira do novo controlador (MTPar) (**0**). Além disso, a Agência atendeu às recomendações ao aprimorar a cláusula 8.2 do TAC, exigindo 50% de execução do total acumulado para evitar o inadimplemento (**0**) e ao assegurar, no 8º Termo Aditivo, que os eventuais ganhos societários da MTPar sejam reinvestidos na infraestrutura do Mato Grosso (**0**).

154. Quanto ao cumprimento do TAC e à execução das obras, a inspeção realizada in loco confirmou a evolução física compatível das frentes de ampliação de capacidade, com dezenas de quilômetros de duplicações já em andamento ou finalizados (**0**). Os percentuais finais de execução do planejamento estabelecido no TAC, segundo cálculo da Agência, atingiram 95,32% no primeiro ano e 85,49% no segundo ano, patamares que demonstram o cumprimento efetivo do ajuste, bem distantes do teto de 50% de inexecução estipulado para a rescisão.

155. Contudo, a análise da metodologia adotada pela ANTT para apurar o indicador de cumprimento revelou fragilidades que demandam correções. Identificou-se que a Agência utilizou período divergente para apuração das metas, balizando-se no ano-concessão (março) em vez do ano-TAC (maio), resultando em distorções sobre a real entrega do primeiro ano (**seção B do 0**). Verificou-se, também, o descumprimento pontual da cláusula 8.2 do TAC, pois o indicador do 2º ano foi apurado de forma estritamente isolada, ignorando o histórico consolidado (obras pendentes e superadas do ano anterior), contrariando a regra da avaliação acumulada (**seção D do 0**).

156. Paralelamente, constatou-se que a consolidação dos resultados utiliza média simples entre os itens de cada frente, desbalanceando os indicadores, pois confere peso idêntico à execução de um trecho de dezenas de quilômetros de duplicação e à implantação de uma única passarela (**seção C do 0**). Ademais, embora exista o cômputo, os valores dos indicadores e suas respectivas metodologias e memórias de cálculo não são registrados formalmente nos relatórios de acompanhamento oficiais da ANTT, prejudicando a transparência e o controle do contrato (**seção E do 0**).

157. Diante do exposto, são propostas determinações para que a ANTT ajuste seus cálculos, passando a observar estritamente o aniversário de eficácia do TAC e a apurar a execução de forma acumulada, em

conformidade com as regras pactuadas. Sugere-se também expedir recomendações para que a Agência pondere adequadamente o peso de cada intervenção e insira a memória de cálculo nos relatórios anuais.

158. Por fim, considerando o prazo de oito anos previsto para a regularização dos inadimplementos contratuais e o fato de que o pleno cumprimento do TAC constitui condição para a suspensão dos efeitos de outras decisões relevantes desta Corte, conclui-se que o monitoramento constante do cronograma de investimentos deve ter prosseguimento nestes autos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

159. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) considerar reparadas as impropriedades indicadas no subitem 9.2 do Acórdão 2.139/2022-TCU-Plenário;

b) considerar atendidas as recomendações dos subitens 9.3.2 e 9.3.3 do Acórdão 2.139/2022-TCU-Plenário;

c) determinar à ANTT, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que a partir do próximo relatório anual de acompanhamento do TAC:

c.1) realize o cálculo do indicador de cumprimento do contrato estritamente de acordo com o aniversário de sua eficácia, com base no que dispõe o item 2.1, inciso 'i', do Termo de Ajustamento de Conduta;

c.2) realize o cálculo do fator de desempenho de forma acumulada, abrangendo todo o cronograma estabelecido, de modo a refletir o real nível de cumprimento global do termo de ajustamento, com fundamento no item 8.2 do TAC;

d) recomendar à ANTT, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que a partir do próximo relatório anual de acompanhamento do TAC:

d.1) aprimore a sua metodologia de cálculo do indicador de cumprimento do TAC, aplicando fatores de ponderação aos itens individuais que compõem as diferentes categorias de obrigação da concessionária, de modo a mitigar o desbalanceamento provocado pela utilização de média simples entre intervenções de portes e complexidades materialmente discrepantes;

d.2) registre formalmente, em seus relatórios anuais de acompanhamento do termo, o valor apurado para o indicador de cumprimento do contrato e a respectiva metodologia de cálculo empregada, de modo a conferir maior transparência, previsibilidade e controle sobre a execução das obrigações pactuadas.

e) prosseguir, nestes autos, com o monitoramento dos subitens dos Acórdãos 2.644/2019-TCU-Plenário e 457/2022-TCU-Plenário, cujo atendimento depende do cumprimento do TAC."

É o relatório.

VOTO

Trata-se de acompanhamento dos atos relacionados ao Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) celebrado entre a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e a então Concessionária Rota do Oeste S.A. (CRO), atual Concessionária Nova Rota do Oeste S.A. (CNRO), destinado a sanear as inexecuções contratuais e a viabilizar a continuidade da concessão da rodovia federal BR-163/MT.

2. A concessão, decorrente do Edital 003/2013, abrange trecho de 850,9 km, dos quais 822,8 km na BR-163/MT e 28,1 km na rodovia MT-407, posteriormente federalizada. Desde os primeiros anos de contrato, verificou-se acentuado descompasso entre as obrigações pactuadas e os investimentos efetivamente realizados.
3. Dos 453,6 km de duplicação previstos para os cinco primeiros anos da concessão, apenas 117,4 km foram entregues, cerca de 26% do total. A esse quadro somaram-se a crise financeira da controladora original, a instauração de processo de caducidade, a tentativa frustrada de relicitação e o procedimento arbitral movido contra a Agência, fatores que conduziram a concessão a prolongado impasse, com graves prejuízos aos usuários de um dos principais corredores de escoamento da produção agrícola do país.
4. A solução concebida para o enfrentamento desse cenário conjugou a celebração de TAC na modalidade plano de ação com a transferência do controle acionário da concessionária à MT Participações e Projetos S.A. (MTPar), sociedade vinculada ao Estado de Mato Grosso.

5. Ao examinar a minuta do ajuste, por meio do Acórdão 2.139/2022-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Bruno Dantas, este colegiado não vislumbrou óbice à sua celebração, sem prejuízo de dar ciência à ANTT de três impropriedades, relacionadas à cláusula que impunha a suspensão de determinações deste Tribunal; à ausência de fundamentação formal da insolvência iminente da concessionária; e à falta de análise da capacidade econômico-financeira do novo controlador (subitens 9.2.1 a 9.2.3). Ademais, foram expedidas recomendações voltadas ao desenvolvimento de metodologia sobre o impacto de novas ferrovias na demanda das concessões, ao aprimoramento da cláusula de rescisão do acordo e à obtenção de compromisso de reinvestimento, em infraestrutura do estado, de eventual ganho com a futura venda da participação acionária (subitens 9.3.1 a 9.3.3).
6. O TAC foi firmado em 4/10/2022 e sua eficácia teve início em 4/5/2023, após o implemento das condições pactuadas, entre as quais a própria transferência do controle acionário. O acordo estabelece prazo de oito anos para o saneamento das inexecuções, cronograma de execução em anexo próprio e regra específica de rescisão por inadimplemento, caracterizado pelo descumprimento, por dois anos consecutivos, superior a 50% do total acumulado previsto no cronograma, ponderadas as frentes de ampliação de capacidade e melhorias, de recuperação e manutenção e de serviços operacionais com pesos de 60%, 30% e 10%, respectivamente.
7. Desde então, o instrumento foi objeto de quatro termos aditivos. O primeiro, de 7/3/2024, reprogramou parcela das obras do primeiro ano, reduzindo de 36 km para 8 km a meta de duplicação do segmento homogêneo 20 e transferindo ao exercício seguinte os 28 km remanescentes, e fixou, em contrapartida, os percentuais de desconto tarifário a serem aplicados nas revisões ordinárias seguintes, de modo a neutralizar o impacto econômico do adiamento. O segundo, de 4/2/2025, limitou-se a ajustar a redação das notas explicativas da tabela de Fator D, integrante do Anexo E, padronizando a metodologia de apuração dos descontos e acréscimos de reequilíbrio, sem alterar tipologias, percentuais ou aplicabilidade dos fatores. O terceiro, celebrado na mesma data, instituiu regime de metas por quantitativos anuais, com flexibilização da localização das intervenções. E, por fim, o quarto, de 3/9/2025, corrigiu erro material no percentual do Fator de Desconto aplicável ao 11º ano da concessão, reduzido de 1,3259% para 1,1041% em razão da reprogramação do quantitativo de passarelas.
8. Ainda antes desses aditivos, em razão da celebração do TAC, este Tribunal, por meio dos Acórdãos 1.111/2023 e 1.100/2023, ambos do Plenário, relatados, respectivamente, pelos Ministros Vital do Rêgo e Augusto Nardes, autorizou a ANTT a suspender, enquanto vigorar o termo, os efeitos econômico-financeiros de deliberações proferidas em processos conexos, condicionando a extinção definitiva desses efeitos ao cumprimento integral do acordo.
9. Na sequência, o Acórdão 1.812/2025-TCU-Plenário, de minha relatoria, proferido no TC 039.754/2019-7, considerou insubsistentes, por perda de objeto, as determinações dos subitens 9.2.2 a 9.2.7 do Acórdão 2.644/2019-TCU-Plenário (rel. Ministro Bruno Dantas), absorvidas pelo TAC. Quanto ao reequilíbrio imposto pelo subitem 9.2.1 daquele acórdão, em razão da aplicação de descontos insuficientes nas revisões tarifárias de 2017 e 2018, suspendeu seus efeitos tarifários enquanto vigorar o ajuste, previu sua extinção caso comprovado o cumprimento integral do acordo e ordenou o prosseguimento do respectivo monitoramento nestes autos.
10. Já o Acórdão 1.430/2025-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Augusto Nardes e proferido no TC 023.217/2015-4, apreciou o cumprimento das determinações do subitem 9.5 do Acórdão 457/2022-TCU-Plenário, também de sua relatoria, que impuseram à ANTT reequilíbrios tarifários em favor dos usuários — pela existência de trecho já dotado de múltiplas faixas antes da assunção da rodovia e pela cobrança de pedágio iniciada antes da comprovada conclusão da duplicação de 10% da extensão — bem como a apuração da data de efetiva conclusão dessas obras. Considerou parcialmente atendida essa apuração (subitem 9.5.2), não atendidos os reequilíbrios (subitens 9.5.1 e 9.5.3) e determinou que o respectivo monitoramento igualmente prossiga neste processo.
11. Os Acórdãos 1.812/2025 e 1.430/2025 promoveram, ainda, o apensamento definitivo desses dois processos ao presente feito, que se consolidou, assim, como a sede própria do acompanhamento da execução do acordo.

12. Nesta etapa, a AudRodoviaAviação desenvolveu os trabalhos em duas vertentes, dedicadas a verificar o atendimento das ciências e recomendações expedidas pelo Acórdão 2.139/2022-TCU-Plenário e a avaliar o cumprimento do TAC, com destaque para a execução das obras obrigatórias.
13. Para tanto, realizou inspeção, que incluiu visita ao trecho concedido entre 8 e 10/12/2025, requisitou à ANTT as memórias e a metodologia de cálculo do indicador de cumprimento do acordo e examinou os relatórios do processo administrativo de acompanhamento instaurado pela Agência. Não se procedeu, nesta fase, a exame autônomo das determinações oriundas dos processos apensados, e nem seria o caso. Como os efeitos tarifários daqueles comandos permanecem suspensos e o seu desfecho — extinção, em caso de cumprimento integral do acordo, ou reativação, na hipótese contrária — depende essencialmente da execução do TAC, avaliar o cumprimento do ajuste é, em substância, monitorá-los, o que se fará nos ciclos anuais subsequentes, oportunidade em que também se examinarão as providências remanescentes apuradas nos processos de origem, a exemplo do subitem 9.5.2 do Acórdão 457/2022-TCU-Plenário, havido como parcialmente atendido pelo Acórdão 1.430/2025-TCU-Plenário.
14. Ao final, a unidade concluiu que as impropriedades e recomendações objeto do Acórdão 2.139/2022-TCU-Plenário foram equacionadas e que a execução do acordo transcorre em patamar superior ao piso contratual. Todavia, identificou fragilidades na metodologia empregada pela Agência para apurar o indicador de cumprimento do TAC, relacionadas ao período de aferição utilizado, à ausência de apuração acumulada, ao desbalanceamento provocado pelo uso de média simples entre intervenções de portes distintos e à falta de registro formal do indicador e de sua memória de cálculo nos relatórios oficiais de acompanhamento.
15. Em síntese, propõe que o Tribunal considere sanadas as impropriedades indicadas no subitem 9.2 e implementadas as recomendações dos subitens 9.3.2 e 9.3.3 daquele acórdão, expeça duas determinações e duas recomendações à ANTT voltadas ao aperfeiçoamento da apuração do indicador e prossiga, nestes autos, com o monitoramento vinculado ao cumprimento do acordo.
16. Feitas essas considerações, registro, desde logo, que acolho as análises e conclusões da unidade instrutora, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo dos comentários e ajustes de estilo a seguir expostos.
17. No que se refere ao atendimento do Acórdão 2.139/2022-TCU-Plenário, a impropriedade de maior relevo dizia respeito à cláusula da minuta que obrigava a Agência a suspender a aplicação de determinações proferidas por esta Corte, disposição sem respaldo no ordenamento jurídico, como assentado no subitem 9.2.1. Na versão final do ajuste, a obrigação foi substituída pelo compromisso de a ANTT requerer ao Tribunal autorização para suspender os impactos econômico-financeiros decorrentes de suas deliberações, solução que se harmoniza com o caráter cogente das decisões desta Corte e que, na prática, foi equacionada pelos já mencionados Acórdãos de Plenário 1.111/2023 e 1.100/2023. Por essa mesma razão, a reinclusão, no texto assinado, da condição de eficácia atrelada ao acolhimento desses requerimentos restou superada no caso concreto, como bem observou a unidade técnica.
18. Quanto à caracterização da insolvência iminente da concessionária, exigida pela cláusula 25.1 do contrato de concessão como pressuposto da transferência de controle antes da conclusão das duplicações, os Votos DDB 92/2022 e DDB 112/2022, aprovados pela Diretoria Colegiada da ANTT, supriram a lacuna apontada. Amparada em nota técnica específica e em indicadores objetivos, entre eles o capital circulante líquido e o termômetro de insolvência de Kanitz, a Agência demonstrou a incapacidade econômico-financeira da então controladora, com passivos regulatórios da ordem de R$ 1 bilhão e dívidas com financiadores de cerca de R$ 900 milhões, e concluiu pelo cenário de iminente descontinuidade operacional que fundamentou a operação.
19. De igual modo, a análise da capacidade econômico-financeira do novo controlador, objeto do subitem 9.2.3, foi realizada nos termos da Resolução-ANTT 5.927/2021. A Agência reconheceu que a idoneidade financeira da MTPar é indissociável da avaliação do próprio Estado de Mato Grosso, que se comprometeu formalmente a aportar os valores indispensáveis ao cumprimento do TAC e figurou

como fiador e patrocinador da operação. A ANTT também condicionou a eficácia da anuência à concretização dos aportes e à integralização de capital pactuadas. Considero, assim, adequadamente equacionadas as falhas objeto das três ciências expedidas.

20. As recomendações dos subitens 9.3.2 e 9.3.3 também foram implementadas. A cláusula de rescisão do TAC foi aprimorada para referir-se ao percentual de 50% do total acumulado previsto no cronograma de execução, e não mais ao cronograma de cada ano isolado, correção que impede a alternância de exercícios de baixa e alta execução sem consequência rescisória. Já o compromisso de reinvestimento foi incorporado ao contrato de concessão por meio de cláusula específica, introduzida pelo 8º Termo Aditivo, segundo a qual eventual ganho obtido pela MTPar com a venda da participação acionária será aplicado em infraestrutura logística no Estado de Mato Grosso.
21. Quanto à recomendação do subitem 9.3.1, atinente ao desenvolvimento de metodologia para quantificar o impacto da entrada em operação de novas ferrovias na demanda das concessões existentes, trata-se de medida de alcance geral, sem prazo definido e não circunscrita à concessão da BR-163/MT. Seu monitoramento não condiciona o desfecho deste feito e poderá ser realizado, oportunamente, em fiscalização própria da unidade especializada, motivo pelo qual a proposta de encaminhamento adequadamente não a inclui entre as medidas ora consideradas atendidas.
22. Passo ao segundo eixo do trabalho, concernente à execução do acordo.
23. A inspeção realizada confirmou, em campo, evolução física compatível com os registros do processo de acompanhamento da Agência. A equipe percorreu o trecho em que se concentram as obras de duplicação e constatou aproximadamente 150 km de frentes em diferentes estágios de execução entre Sinop e Nova Mutum, além de cerca de 150 km já duplicados e com tráfego liberado entre Nova Mutum e Rosário Oeste e de obras em andamento na Rodovia dos Imigrantes, incluindo a ponte sobre o Rio Cuiabá. A convergência entre a realidade observada e a Nota Técnica 11.847/2025, produzida pela fiscalização da ANTT poucos dias antes da inspeção, confere credibilidade às informações que instruem o acompanhamento.
24. Os percentuais de execução do plano de trabalho apurados pela Agência alcançaram 95,32% no primeiro ano e 85,49% no segundo ano de vigência do TAC, patamares muito superiores ao piso de 50%, cuja inobservância, por dois anos consecutivos, caracterizaria o inadimplemento ensejador da rescisão. No primeiro ano, a meta de duplicação foi inclusive superada, pois, contra os 8 km exigidos, a concessionária executou quase 15 km, concluídos e liberados ao tráfego antes do encerramento do primeiro ano de vigência do acordo — o ano-TAC, na terminologia do próprio cronograma do ajuste, contado de maio a maio a partir do início de sua eficácia, em 4/5/2023. Não há, portanto, nenhum cenário próximo da hipótese rescisória, conclusão que subsiste mesmo diante das fragilidades metodológicas adiante examinadas.
25. Essas fragilidades, contudo, merecem a atenção deste Tribunal, porque o indicador em questão não é dado gerencial qualquer, mas parâmetro que deflagra, ou afasta, a rescisão do acordo, e do cumprimento do TAC dependem a suspensão e a futura extinção dos efeitos de diversas deliberações deste Tribunal. A confiabilidade de sua apuração é, por isso, elemento estruturante da própria arquitetura de garantias construída em torno do ajuste.
26. A primeira inconsistência diz respeito ao período de aferição. A memória de cálculo apresentada demonstra que a Agência utilizou, na apuração do primeiro ano, o ano-concessão, cujo aniversário remonta à assinatura do contrato, em 12/3/2014, em vez do ano-TAC — iniciado em maio, como impõem as cláusulas do próprio acordo, que contam o prazo de oito anos do início de sua eficácia e preveem verificação anual do plano de trabalho. No caso concreto, o descompasso de quase dois meses entre um marco e outro operou em desfavor da concessionária porquanto deixou fora da análise trecho de duplicação concluído e aberto ao tráfego antes do encerramento do primeiro ano-TAC, retratando execução inferior à efetivamente entregue.
27. Corrigido o marco, a frente de ampliação de capacidade alcançaria integralmente o peso de 60% que lhe atribui a subcláusula 8.3. O vício, contudo, não é meramente formal, nem tem direção unívoca — o mesmo deslocamento de marco pode, em ciclo futuro, capturar entregas ainda não exigíveis e encobrir

atraso relevante. Necessário, portanto, que a aferição observe estritamente o aniversário da eficácia do ajuste, tal como pactuado.

28. A segunda inconsistência é a apuração isolada do segundo ano, que tomou como referência apenas os 66 km de duplicação previstos para aquele exercício, desconsiderando o passivo e os avanços dos períodos anteriores, a exemplo de trecho havido como incompleto na apuração do ano anterior e já concluído, e de passarela executada e nem sequer computada. A cláusula de rescisão, aprimorada justamente por recomendação deste Tribunal, exige exame do total acumulado previsto no cronograma, de modo que a sistemática estritamente anual, importada da apuração do Fator D, não reflete o real nível de cumprimento global do termo.
29. Identificou-se, ainda, que a consolidação dos resultados emprega média simples entre os itens que compõem cada frente de obras, conferindo o mesmo peso, por exemplo, à meta integral de duplicações, aglutinada em uma única linha, e à entrega de uma única passarela. Essa modelagem pode mascarar atrasos nas obras estruturantes de maior materialidade.
30. Por fim, nem o valor do indicador nem sua memória de cálculo constam formalmente dos relatórios anuais do processo oficial de acompanhamento, deficiência que fragiliza a transparência, o controle social e a própria segurança jurídica da concessionária quanto aos critérios pelos quais é avaliada.
31. Alinho-me, nesse ponto, à judiciosa ponderação da unidade instrutora quanto aos limites da atuação desta Corte. Não cabe ao Tribunal impor à Agência a metodologia final e detalhada de cálculo, tampouco assumir para si a apuração rotineira do indicador, sob pena de indevida restrição da discricionariedade técnica do regulador. Não por outra razão, ao avaliar a fiscalização exercida pela ANTT sobre contratos de concessão ferroviária e constatar haver insuficiência de indicadores de resultado, este Plenário endereçou o achado por meio de recomendações (Acórdão 2.386/2025-TCU-Plenário, de minha relatoria).
32. Acolho as constatações da unidade instrutora e o mérito das quatro medidas por ela alvitradas, divergindo, contudo, quanto ao instrumento das duas primeiras. As determinações se prestam a interromper irregularidade em curso ou a inibir a ocorrência de irregularidade iminente, na forma do art. 4º da Resolução-TCU 315/2020, o que não se verifica na espécie. As apurações do primeiro e do segundo anos do TAC já se exauriram, e a do terceiro ainda não se realizou, de modo que não há irregularidade em curso a interromper, mas irregularidade detectada cuja repetição convém prevenir — hipótese própria da ciência, nos termos do art. 9º, inciso I, do mesmo normativo.
33. Cabe, assim, dar ciência à ANTT de que a apuração do indicador de cumprimento do TAC tomou por referência o ano-concessão, e não o aniversário da eficácia do ajuste, em desacordo com a cláusula 2.1, "i", e de que o cálculo do segundo ano se fez de forma isolada, sem abranger o total acumulado previsto no cronograma, em desacordo com a cláusula 8.2, para que tais impropriedades não se repitam nas apurações seguintes. Já a ponderação dos itens pela materialidade das intervenções e o registro formal do indicador e de sua memória de cálculo nos relatórios anuais constituem aperfeiçoamentos de gestão, cuja modelagem concreta pertence à Agência, razão por que se mantêm como recomendações.
34. As ciências não se sujeitam ao monitoramento obrigatório do art. 17, § 1º, da Resolução-TCU 315/2020, reservado a determinações, mas o seu efeito será naturalmente aferido no próximo relatório anual de acompanhamento, que dirá se a Agência corrigiu o marco temporal e passou a apurar o cumprimento de forma acumulada. Quanto às recomendações, indico, para os fins do § 2º do mesmo artigo, a necessidade de monitoramento nos ciclos anuais subsequentes, à vista das informações que a ANTT já está obrigada a encaminhar anualmente por força do subitem 9.3.1 do Acórdão 1.100/2023-TCU-Plenário.
35. Por fim, quanto ao prosseguimento do feito, a solução proposta pela unidade técnica é a única compatível com o estágio da avença. O prazo de oito anos do acordo se encerra apenas em maio de 2031, restando cerca de cinco anos de execução, nos quais se concentram obras de grande vulto, como o contorno de Rondonópolis e a conclusão das duplicações remanescentes. Ademais, os Acórdãos 1.812/2025 e 1.430/2025 determinaram expressamente que o monitoramento do subitem 9.2.1 do Acórdão 2.644/2019 e do subitem 9.5 do Acórdão 457/2022 prossiga nestes autos, feitos

definitivamente apensados os processos de origem. O acompanhamento anual da execução do TAC é, assim, não apenas conveniente, mas requerido pelas deliberações anteriores desta Corte.

36. Registro, adicionalmente, que dados públicos recentes, ainda não verificados por esta Corte, reforçam o quadro positivo apurado pela fiscalização. Informações divulgadas pelo Governo de Mato Grosso e reproduzidas pela concessionária, no início de 2026, dão conta da entrega acumulada de cerca de 230 km de duplicações e da meta de antecipar para dezembro de 2026 a conclusão de trechos originalmente previstos para exercícios posteriores[23]. A confirmação desse ritmo, naturalmente, será objeto dos próximos ciclos de acompanhamento, à luz dos critérios de apuração ora aperfeiçoados.
37. Concluo consignando elogios à AudRodoviaAviação pela qualidade do trabalho realizado, que aliou a verificação documental ao exame *in loco* das obras e ao escrutínio das memórias de cálculo da Agência, identificando, com precisão técnica e equilíbrio, aperfeiçoamentos que fortalecem o acompanhamento de ajuste de oito anos, que responde por 336,2 km de duplicações na BR-163/MT e de cujo cumprimento dependem a continuidade da concessão e a eficácia de deliberações desta Corte.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote o 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 2648/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.064/2022-5.
1.1. Apensos: 023.217/2015-4; 039.754/2019-7
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este acompanhamento do Termo de Ajustamento de Conduta celebrado entre a Agência Nacional de Transportes Terrestres e a então Concessionária Rota do Oeste S.A., atual Concessionária Nova Rota do Oeste S.A., no âmbito da concessão da rodovia federal BR-163/MT,

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 implementadas as recomendações constantes dos subitens 9.3.2 e 9.3.3 do Acórdão 2.139/2022-TCU-Plenário;

9.2. dar ciência à Agência Nacional de Transportes Terrestres, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, das seguintes impropriedades verificadas na apuração do

[23] CONCESSIONÁRIA NOVA ROTA DO OESTE. Governo de Mato Grosso antecipa cronograma e projeta conclusão da duplicação da BR-163 em 2026. Cuiabá, 8 jan. 2026. Disponível em: https://novarotadooeste.com.br/governo-de-mato-grosso-antecipa-cronograma-e-projeta-conclusao-da-duplicacao-da-br-163-em-2026/. Acesso em: 6 ago. 2026.

indicador de cumprimento do Termo de Ajustamento de Conduta para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrências semelhantes:

9.2.1. utilização do ano-concessão como referência temporal da apuração, em desacordo com a cláusula 2.1, inciso "i", do Termo de Ajustamento de Conduta, que fixa a contagem do prazo a partir do início da eficácia do ajuste;

9.2.2. apuração isolada do segundo ano de vigência, sem abranger o total acumulado previsto no cronograma de execução, em desacordo com a cláusula 8.2 do Termo de Ajustamento de Conduta.

9.3. recomendar à Agência Nacional de Transportes Terrestres, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, a partir do próximo relatório anual de acompanhamento do Termo de Ajustamento de Conduta:

9.3.1. aplique fatores de ponderação aos itens individuais que compõem as diferentes categorias de obrigação da concessionária na apuração do indicador de cumprimento;

9.3.2. registre, em seus relatórios anuais de acompanhamento, o valor apurado para o indicador de cumprimento e a respectiva memória de cálculo.

9.4. prosseguir, nestes autos, com o acompanhamento da execução do Termo de Ajustamento de Conduta e com o monitoramento do subitem 9.2.1 do Acórdão 2.644/2019-TCU-Plenário e do subitem 9.5 do Acórdão 457/2022-TCU-Plenário, na forma como determinaram, respectivamente, os Acórdãos 1.812/2025 e 1.430/2025, ambos do Plenário;

9.5. informar o teor desta deliberação à Agência Nacional de Transportes Terrestres e à Concessionária Nova Rota do Oeste S.A.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2648-38/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (Relator).
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.
13.3. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(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 I – Plenário
TC 036.798/2019-3

Natureza: Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial).
Órgão/Entidade: Fundação Nacional de Saúde.
Responsáveis: Edson Carlos Moreira Soares (701.827.441-91); Lawrence Leite Gomes Barbosa (968.225.111-72); Leonardo Cezar Cavalieri dos Santos (034.421.077-41); Raquel Marra Molina de Aguiar (842.163.521-20); Rodrigo Sérgio Dias (225.510.368-01); RSX Informática Ltda. (02.873.779/0001-85); Sérgio Luiz de Castro (308.374.991-00).
Representação legal: Daniel Gustavo Santos Roque (311.195/OAB-SP) e Antônio Edgard Galvao Soares Pinto (12.650/OAB-DF), representando Edson Carlos Moreira Soares e Raquel Marra Molina de Aguiar; Bárbara de Fátima Marra Clauss (44.004/OAB-DF), Rodrigo Dalmeida Couto Pessoa (17.272/E/OAB-DF) e outros, representando Lawrence Leite Gomes Barbosa; Roberto Liporace Nunes da Silva (43.665/OAB-DF), representando Sérgio Luiz de Castro; Yuri Marcel Soares Oota (305.226/OAB-SP), Rafael Cezar dos Santos (342.475/OAB-SP) e outros, representando Rodrigo Sérgio Dias; Ana Luíza Queiroz Melo Jacoby Fernandes (51.623/OAB-DF), Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (6.546/OAB-DF), Jhully Keitty da Silva Rodrigues (69.863/OAB-DF), Murilo Queiroz Melo Jacoby Fernandes (41.796/OAB-DF), Gustavo Valadares (18.669/OAB-DF), Jaques Fernando Reolon (22.885/OAB-DF) e outros, representando Leonardo Cezar Cavalieri dos Santos.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONTRATAÇÃO DE SOFTWARE. OBJETO DESNECESSÁRIO. ATO ANTIECONÔMICO. SUPERFATURAMENTO NOS SERVIÇOS DE OPERAÇÃO ASSISTIDA. FALHAS NO PLANEJAMENTO E NA PESQUISA DE PREÇOS. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ALEGAÇÃO DE OBSCURIDADE. CONHECIMENTO. REJEIÇÃO. RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL. AFASTAMENTO DA IRREGULARIDADE ATINENTE AO ATO ANTIECONÔMICO. INSUBSISTÊNCIA PARCIAL DO DÉBITO. AJUSTAMENTO DO VALOR DA MULTA. INSUBSISTÊNCIA DA SANÇÃO DE INABILITAÇÃO. MANUTENÇÃO DAS DEMAIS IRREGULARIDADES.

RELATÓRIO

Transcrevo a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos – AudRecursos (peça 333):
"**INTRODUÇÃO**

1. Trata-se de recursos de reconsideração interpostos por Rodrigo Sergio Dias (peça 318), Leonardo Cezar Cavalieri dos Santos (peças 282-283), Sérgio Luiz de Castro (peça 286), Raquel Marra Molina de Aguiar (peça 287) e Edson Carlos Moreira Soares (peça 281) contra o Acórdão 1064/2024-TCU-Plenário, rel. Min. Subst. Augusto Sherman Cavalcanti (peça 242), mantido, em sede de embargos de declaração, pelo Acórdão 1436/2024-TCU-Plenário, da mesma relatoria (peça 288). A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1. rejeitar a preliminar de nulidade suscitada pelos integrantes da equipe de planejamento da contratação em relação à citação dos responsáveis realizada por autoridade sem a suposta competência para a realização do ato;
9.2. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Leonardo Cézar Cavalieri dos Santos, Edson Carlos Moreira Soares, Sérgio Luiz de Castro e Rodrigo Sérgio Dias e pela Sra. Raquel Marra Molina de Aguiar no que diz respeito ao planejamento meramente formal da contratação, com indícios de direcionamento na contratação da empresa RSX Informática Ltda. por meio de adesão à ARP – MI 24/2017;
9.3. acolher as razões de justificativa prestadas pelos Srs. Edson Carlos Moreira Soares e Sérgio Luiz de Castro no que diz respeito aos indícios de simulação na realização da pesquisa de preços;
9.4. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Leonardo Cézar Cavalieri dos Santos, Sergio Luiz de Castro e Rodrigo Sérgio Dias e pela empresa RSX Informática Ltda. e Sr. Lawrence Leite Gomes Barbosa;
9.5. acolher as alegações de defesa apresentadas por Leonardo Santana Nobre, Edson Carlos Moreira Soares e Raquel Marra Molina de Aguiar, bem como excluir da presente relação processual o Sr. Leonardo Santana Nobre;

9.6. julgar irregulares as contas dos responsáveis mencionados no quadro a seguir e condená-los, em solidariedade, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'c', e § 2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do RITCU, ao pagamento das quantias especificadas, em valor histórico, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da Lei 8.443/1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do RITCU, o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor:

Data	**Ordem Bancária**	**Referência**	**Valor (R$)**	**Responsáveis solidários**
26/3/2018	2018OB800830	Avaliação inicial do ambiente	21.993,00	RSX Informática Ltda.; e Lawrence Leite Gomes Barbosa
26/3/2018	2018OB800826	Suporte janeiro/2018	19.000,00	RSX Informática Ltda.; e Lawrence Leite Gomes Barbosa
1/2/2018	2018OB800292	Licença *SafeVal*	1.150.000,00	Rodrigo Sérgio Dias; Leonardo Cézar Cavalieri dos Santos; Sergio Luiz de Castro; RSX Informática Ltda.; e Lawrence Leite Gomes Barbosa
26/3/2018	2018OB800830	Superfaturamento na execução do Contrato 49/2017	8.646,75	Rodrigo Sérgio Dias Leonardo Cézar Cavalieri dos Santos; Sergio Luiz de Castro; RSX Informática Ltda.; e Lawrence Leite Gomes Barbosa
27/3/2018	2018OB800834	Superfaturamento na execução do Contrato 49/2017	809.336,16	Rodrigo Sérgio Dias Leonardo Cézar Cavalieri dos Santos; Sergio Luiz de Castro; RSX Informática Ltda.; e Lawrence Leite Gomes Barbosa

9.7. aplicar, individualmente, aos responsáveis abaixo arrolados, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do RITCU, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do RITCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data deste acórdão até a data dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Responsável(is)	**Valor (R$)**
RSX Informática Ltda.	200.000,00
Lawrence Leite Gomes Barbosa	200.000,00
Rodrigo Sérgio Dias	180.000,00
Leonardo Cézar Cavalieri dos Santos	180.000,00
Sérgio Luiz de Castro	180.000,00

9.8. aplicar, individualmente, aos responsáveis abaixo arrolados, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso II, do RITCU, nos valores abaixo indicados, com a fixação do prazo de quinze

dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento do valor devido aos cofres do Tesouro Nacional, atualizado monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se for pago após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Responsável(is)	Valor (R$)
Rodrigo Sérgio Dias	10.000,00
Leonardo Cézar Cavalieri dos Santos	10.000,00
Raquel Marra Molina de Aguiar	10.000,00
Sérgio Luiz de Castro	10.000,00
Edson Carlos Moreira Soares	7.500,00

9.9. considerar graves as irregularidades cometidas pelo Sr. Leonardo Cézar Cavalieri dos Santos;
9.10. inabilitar o Sr. Leonardo Cézar Cavalieri dos Santos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo prazo de cinco anos;
9.11. autorizar o desconto das dívidas nos salários dos servidores, observado o disposto no art. 28, inciso I, da Lei 8443/1992, c/c art. 219, inciso I, do RITCU, c/c o disposto no art. 46 da Lei 8.112/1990;
9.12. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, incluindo a empresa RSX, caso não atendidas as notificações e não seja possível o desconto acima determinado;
9.13. comunicar este Acórdão à Funasa, à empresa RSX Informática Ltda. e aos responsáveis, para ciência; e
9.14. encaminhar cópia desta decisão à AudSaúde, considerando o sobrestamento do TC TC 040.774/2019-8, determinado pelo Acórdão 8.854/2023-2ª Câmara.

HISTÓRICO

2. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada em cumprimento ao item 9.7 do Acórdão 1804/2019-Plenário (TC 015.830/2018-7), retificado pelo Acórdão 2414/2019-Plenário, rel. Min. Augusto Sherman, o qual apreciou auditoria de conformidade realizada no então Ministério da Integração Nacional (MI), no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e na Fundação Nacional de Saúde (Funasa), com o objetivo de avaliar a conformidade da contratação da empresa RSX Informática Ltda. (RSX).

3. O Contrato 49/2017, objeto deste processo, foi celebrado entre a Funasa e a empresa RSX Informática Ltda., em 11/12/2017, no valor total de R$ 3.613.600,00, em decorrência de adesão à Ata de Registro de Preços (ARP) do Pregão Eletrônico 5/2017 (peça 49), promovido pelo então Ministério da Integração Nacional.

4. A adesão teve por objetivo adquirir uma licença do *software SafeVal*, doze meses de suporte para a licença, treinamento na solução em uma turma e operação assistida de 9.980 UST. Da cifra total contratada, segundo apurado pela Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI), a Funasa efetuou pagamentos à RSX no valor total de R$ 2.014.410,92, relativamente à licença de *software*, serviço de capacitação, de operação assistida e suporte técnico no mês de janeiro de 2018.

5. O referido *software* tinha por objetivo analisar a qualidade do código-fonte dos sistemas e aplicativos desenvolvidos pela Funasa, em síntese, gerando relatórios que apontariam fragilidades em sua implementação.

6. Em decorrência dos trabalhos de auditoria conduzidos pelo TCU, ainda no âmbito do TC 015.830/2018-7, por meio do Acórdão 1804/2019-TCU-Plenário, rel. Min.-Subst. Augusto Sherman (peça 7), foi determinada a audiência, entre outros, de Rodrigo Sérgio Dias, Presidente da Funasa, Leonardo Cezar Cavalieri dos Santos, Coordenador-Geral de Modernização e TI da Funasa, Raquel Marra Molina de Aguiar, integrante requisitante da Equipe de Planejamento da Contratação (EPC), Sérgio Luiz de Castro, integrante técnico da EPC, e Edson Carlos Moreira Soares, integrante administrativo da EPC, ora recorrentes, para apresentarem justificativas sobre o '*planejamento meramente formal da contratação com indícios de direcionamento na contratação da empresa RSX por meio de adesão à ARP 24/2017 do MI*' (itens 9.9.1.1, 9.9.2, 9.9.3, 9.9.4, e 9.9.5.1). Edson Carlos Moreira Soares e Sérgio Luiz de Castro também foram ouvidos em audiência por '*indícios de simulação na realização de pesquisa de preços*' (itens 9.9.1.2 e 9.9.5.2). Foi determinada, ainda, a realização de oitivas (item 9.10, peça 7, p. 4).

7. Após a colheita de elementos adicionais determinada pelo ministro-relator, a equipe de auditoria identificou, também, indícios da ocorrência de prejuízo ao erário decorrentes de: (i) superfaturamento, no valor de R$ 831.329,16, por preços excessivos referentes aos serviços de operação assistida; (ii) aquisição de produtos

desnecessários, inadequados ou sem utilidade, no valor de R$ 1.169.000,00.

8. Por esses motivos, foram realizadas as citações da empresa RSX, do seu sócio administrador (Lawrence Leite Gomes Barbosa), do fiscal requisitante do contrato (Leonardo Santana Nobre) e dos ora recorrentes (peças 54-56, 67 e 163).

9. Após o exame das manifestações dos responsáveis, foram acolhidas pelo Relator as defesas apresentadas por Edson Soares e Raquel Marra, entre outros, quanto ao superfaturamento, e as justificativas de Edson Soares e Sérgio Castro, quanto aos indícios de simulação na realização de pesquisa de preços. As manifestações dos responsáveis quanto às demais irregularidades foram rejeitadas.

10. Foi então proferido o Acórdão 1064/2024-TCU-Plenário (peça 242), mediante o qual, conforme transcrito acima, a empresa RSX Informática Ltda., seu sócio administrador e os ora recorrentes tiveram suas contas julgadas irregulares e foram condenados, solidariamente, ao pagamento de débitos referentes ao contrato mencionado, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora, e, individualmente, das multas previstas nos arts. 57 e 58, inc. II, da Lei 8.443/1992. A empresa e seu sócio administrador também foram condenados, individualmente, ao pagamento da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1998, ao passo que os recorrentes Raquel Aguiar e Edson Carlos Soares foram apenas condenados, individualmente, ao pagamento da multa prevista no art. 58, inc. II, da Lei 8.443/1992.

11. Em face dessa deliberação, Rodrigo Sérgio Dias opôs embargos de declaração, que foram rejeitados por meio do Acórdão 1436/2024-TCU-Plenário, rel. Min. Augusto Sherman Cavalcanti (peça 288).

12. Inconformados os responsáveis acima mencionados interpõem recursos de reconsideração que são objeto do presente exame.

13. Leonardo Cézar Cavalieri dos Santos, posteriormente, trouxe aos autos memorial (peça 332), em que reitera resumidamente as alegações apresentadas em seu recurso (peças 282-283).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

14. Os recursos foram conhecidos pelo relator, Ministro Jhonatan de Jesus, suspendendo os efeitos dos itens 9.2, 9.4, 9.6, 9.7, 9.8, 9.9, 9.10, 9.11 e 9.12 do acórdão recorrido (peça 329).

EXAME TÉCNICO

15. Delimitação

15.1. O presente exame aborda, no mérito, as seguintes questões:

a) a realização de ato antieconômico devido à desnecessidade da solução adquirida;
b) o superfaturamento por preços excessivos dos serviços de operação assistida;
c) o planejamento meramente formal da contratação com indícios de direcionamento;
d) a natureza do cargo de presidente da Funasa e os limites de sua responsabilidade;
e) a responsabilidade dos dirigentes da Funasa pelas irregularidades na contratação;
f) os requisitos para a responsabilização de agentes públicos pelo TCU;
g) a existência de dolo, erro grosseiro ou má-fé na atuação dos recorrentes.

MÉRITO

16. A realização de ato antieconômico devido à desnecessidade da solução adquirida.

16.1. **Leonardo Cézar Cavalieri dos Santos** (Coordenador-Geral de Modernização e TI da Funasa) (peças 282-283).

16.2. Alegações (p. 4-7):

16.3. A auditoria inferiu que a ferramenta *SonarQube* poderia substituir a *SafeVal*, mas o próprio voto condutor do acórdão recorrido reconheceu que a *SafeVal* tinha a vantagem de realizar testes de invasão.

16.4. A vulnerabilidade a invasões era um risco crítico para a Funasa, que geria informações sensíveis no sistema Siga.

16.5. O relator subestimou a importância dos testes de invasão por não constarem nas OSs abertas, mas a ausência de uso não significa desnecessidade.

16.6. A Funasa enfrentava desafios estruturais, incluindo suspensão preventiva do contrato em maio de 2018, dificuldades operacionais e a exoneração do recorrente em setembro de 2018.

16.7. A *SonarQube* apresentou falhas, não identificando brechas nas aplicações, o que já havia sido registrado no Estudo Técnico Preliminar (ETP).

16.8. Embora o contexto vivenciado tenha limitado seu uso, a ferramenta *SafeVal* era realmente necessária, em razão da maior segurança.

16.9. A análise de vulnerabilidade trouxe benefícios como: a) identificação de erros críticos no código, como dados pessoais expostos, uso de protocolos inseguros e senhas fracas; b) atendimento mais ágil às demandas dos usuários e maior controle sobre a execução dos serviços técnicos; c) automação e padronização

de procedimentos, além de garantia de segurança nas regras de acesso; d) possibilidade de integração com novas aplicações e identificação de códigos maliciosos; e e) realização de testes de invasão.

16.10. Há enviesamento nas afirmações do voto condutor de que as vulnerabilidades identificadas pela ferramenta *SafeVal* poderiam decorrer da falta de uso ou uso inapropriado da ferramenta *SonarQube*, mera conjectura, e de que a contratação não seria necessária porque ferramentas de análise de vulnerabilidade possuem função instrumental em relação a outras ferramentas. Ignora-se que o sistema SEI, por exemplo, precisava operar com o mínimo de vulnerabilidade possível.

16.11. A solução contratada era primordial para o bom funcionamento dos sistemas da Funasa.

16.12. Análise:

16.13. O voto condutor reconhece, de fato, que o teste de invasões era '*o maior diferencial da ferramenta SafeVal*' (peça 243, p. 13, § 88, 'c'), mas essa funcionalidade acabou não se revelando necessária, na prática, pois os testes de invasão não foram objeto de nenhuma das ordens de serviço abertas pela Funasa.

16.14. Note-se que o contrato esteve vigente durante cinco meses, desde a sua celebração, em 11/12/2017 (peça 243, p. 1), até a sua suspensão, em 15/5/2018 (peça 244, p. 3). Durante esse período, foram emitidas três ordens de serviço, entre 22/12/2017 (OS 1/2017, peça 244, p. 42) e 26/3/2018 (OS 3/2018, peça 244, p. 47), nenhuma das quais teve incluída em seu objeto a realização de testes de invasão.

16.15. Ou seja, durante quase a metade da vigência contratual, tais testes não se mostraram necessários. Ora, isso contradiz as alegações do recorrente sobre a importância supostamente crucial desses testes. Não procede, igualmente, sua informação de que tais testes teriam beneficiado a Fundação no âmbito da análise de vulnerabilidade, visto que não foram realizados.

16.16. A longa lista de benefícios da análise de vulnerabilidade apresentada pelo recorrente, aliás, é bastante genérica, sendo que não consta da peça recursal qualquer evidência de que a Funasa tenha realmente auferido esses benefícios em razão da utilização da ferramenta *SafeVal*.

16.17. É verdade que a ausência de uso não significa a desnecessidade da ferramenta. No caso concreto, porém, foi anexado aos autos parecer encomendado pelo Ministério da Integração (MI) (cf. peça 244, p. 5) o qual apontou que as ferramentas *SafeVal* e *SonarQube* possuíam o mesmo objetivo, que é a análise automatizada de código-fonte. No entanto, a *SafeVal* focava na análise de vulnerabilidades, enquanto a *SonarQube* fornecia avaliação mais ampla, incluindo boas práticas, duplicação de código e conformidade com padrões de codificação.

16.18. O estudo concluiu que a *SafeVal* não deveria ser usada como única ferramenta de análise de código, pois não cobria todos os aspectos necessários para garantir a qualidade e a segurança do software. Diante disso, o estudo apontou como solução ideal a combinação de ferramentas, pois a *SafeVal* complementa a *SonarQube*.

16.19. No entanto, como destacado pela unidade técnica, a Funasa carecia de recursos humanos para utilizar a ferramenta *SafeVal*, o que fez com que ficasse ociosa na execução do contrato examinado, tornando injustificável essa contratação.

16.20. Em suma, a contratação da ferramenta SafeVal pela Funasa se mostrou injustificável, pois, apesar de seu diferencial nos testes de invasão, essa funcionalidade não foi utilizada. Além disso, um estudo apontou que sua aplicação deveria ser complementar a outras ferramentas, como a SonarQube, e não substituí-las.

16.21. Alegações (p. 8):

16.22. Argumentou-se que a falta de servidores na CGMTI inviabilizaria o uso da ferramenta. Essa justificativa transfere para os servidores a responsabilidade por uma deficiência da Funasa.

16.23. Devido à falta de servidores, o contrato incluía operação assistida, que garantia a presença de um preposto da empresa contratada para acompanhar a implantação e utilização da ferramenta.

16.24. Análise:

16.25. Não se trata de transferir para os recorrentes a responsabilidade pela falta de servidores na entidade. Cabia aos recorrentes ter consciência dessa circunstância e agir de acordo com ela, evitando, por exemplo, a contratação de ferramenta de TI cujo uso seria inviabilizado pela falta de recursos humanos disponíveis para sua adequada utilização.

16.26. A operação assistida foi identificada como superfaturada e mal planejada, conforme detalhado no voto condutor e no relatório do acórdão recorrido. Os serviços da operação assistida foram pagos em valores muito superiores ao preço de mercado, com um custo total de R$ 823.417,92 para atividades que poderiam ter sido realizadas por um único profissional ao longo de 11 dias, por um custo real estimado de apenas R$ 14.081,76.

16.27. O contrato com a RSX não previu suporte contínuo para mitigar a falta de servidores. A operação

assistida foi contratada sob demanda, por meio de Ordens de Serviço (OSs), o que não garantia a continuidade do suporte. A execução da operação assistida era realizada em períodos extremamente curtos (apenas três dias úteis para a OS 2/2017, por exemplo), o que reforça a tese de que o modelo adotado era inadequado para suprir a deficiência de pessoal.

16.28. A contratação de operação assistida não resolveu a falta de servidores capacitados. A presença temporária de um preposto da empresa não substitui a necessidade de uma equipe própria capacitada para operar a ferramenta no longo prazo.

16.29. Alegações (p. 8):

16.30. A aquisição da ferramenta estava prevista na revisão de 2017 do PDTI 2016-2019, anterior ao ingresso do recorrente na Funasa.

16.31. O voto condutor entendeu que a ferramenta não se adequava à ação '*adquirir solução de aferição de qualidade de códigos*', mas ignorou que estava contemplada na ação '*promover a segurança da informação e comunicações*'.

16.32. Análise:

16.33. Em suas alegações de defesa, o recorrente tinha argumentado que, de acordo com o ETP, a contratação do serviço mencionado estava alinhada à ação 4.15 da meta 4 da revisão 2017 do PDTI 2016-2019 da instituição, que consistia em '*Adquirir/Atualizar/Manter solução de aferição de qualidade de códigos*' (peça 152, p. 9, item 2.1).

16.34. No entanto, a unidade técnica observou que a contratação foi conduzida primordialmente para a aquisição de ferramenta de análise de vulnerabilidades, conforme justificativa constante no DOD (peça 152, p. 4): '*Atualmente existe a necessidade de realizar inspeção automatizada de código fonte, buscando por vulnerabilidades*'.

16.35. Diante disso, o recorrente agora alega que a ferramenta estava contemplada na ação '*promover a segurança da informação e comunicações*'. Ocorre que tal ação não existia na mencionada revisão do PDTI. O que existia era uma meta denominada '*M8 - Implementar ações de Segurança da Informação*' (peça 48, p. 15). Essa meta se desdobrava nas seguintes ações (peça 48, p. 18): A8.1 - Implantar políticas de mascaramento e privacidade na geração de bases de testes e homologação; A8.2 - Implantar prevenção de vazamento de informações sensíveis da Funasa / Manter o controle dos dados, de acesso, segurança de rede e auditoria de monitoramento de arquivos; A8.3 - Atualizar solução de Gerenciamento de Risco em TI; A8.4 - Implantar a Gestão de Continuidade de Negócio em TI; e A8.5 - Gerenciar conexões à rede Infovia.

16.36. Não há, nesse caso, qualquer referência explícita à necessidade de adquirir ferramentas para implementar essas ações. Fala-se, no máximo, em atualização de ferramentas (A8.3). Então, mesmo à vista da meta de segurança da informação do PDTI, permanece inválida a afirmação do recorrente de que a aquisição da ferramenta estava prevista na revisão de 2017.

16.37. Alegações (p. 9):

16.38. Foi alegado que o serviço de '*Análise Preliminar de Ambiente*' não estava previsto no contrato e foi pago indevidamente, mas o serviço está contemplado no Termo de Referência, sob o título '*Análise de Segurança de Projetos*'. A atividade teve sua descrição modificada na redação da OS 1/2017.

16.39. Houve apenas mudança de nomenclatura, sem alteração do objeto contratado.

16.40. Análise:

16.41. A OS 1/2017, emitida em 22/12/2017, especificou dois serviços a serem realizados pela contratada: 1) avaliação inicial do ambiente; 2) análise de código-fonte - Tipo 1.

16.42. Em relação ao primeiro serviço solicitado, a análise do respectivo relatório de atividades (Inspeção e Análise Preliminar de Ambiente - peça 211, p. 25-30) (peça 152, p. 64-65) levou a equipe de fiscalização do TCU a registrar que esse serviço consistiu na verificação da conformidade do ambiente computacional da Funasa para a instalação da ferramenta *SafeVal*, bem como na própria instalação da ferramenta (peça 2, p. 40, parág. 228). No entanto, a análise inicial do ambiente e a instalação do sistema não estavam previstas entre os serviços descritos no Termo de Referência (TR). Esses serviços não faziam parte sequer da operação assistida, que, conforme especificado na OS Tipo 1, abrangia apenas análise de código-fonte, teste de invasão das aplicações *web*, análise de segurança de projetos e criação de uma base de vulnerabilidades personalizadas. Já na OS Tipo 2, os serviços incluíam análise de projetos, análise de código-fonte e testes de invasão de aplicação (peça 2, p. 40, parág. 228, e peça 152, p. 64-65).

16.43. Diante da ausência de vínculo entre o serviço de '*avaliação inicial do ambiente*' e os serviços descritos no TR, a equipe de auditoria concluiu que essa atividade não tinha previsão contratual e, portanto, não poderia ser cobrada separadamente, pois já estava incluída no valor da licença (peça 2, p. 40, parág. 228). Vale

ressaltar que a instalação do sistema pela contratada era requisito obrigatório da metodologia de trabalho definida no TR da Funasa (peça 152, p. 66, item 3.3.8.1), reforçando esse entendimento.

16.44. Além disso, a responsabilidade pela disponibilização de equipamentos e infraestrutura compatíveis com os requisitos mínimos exigidos para a instalação e funcionamento da ferramenta *SafeVal* cabia à Funasa. No entanto, o item 10 do ETP (Necessidades de Adequação do Ambiente para Execução Contratual) não apresentou quaisquer ressalvas em relação ao ambiente computacional da entidade (peça 152, p. 37), o que indica que ele atendia aos pré-requisitos necessários.

16.45. Portanto, o serviço de '*avaliação inicial do ambiente*' não deveria ter sido tratado como serviço distinto e cobrado à parte pela contratada, por já estar incluído no valor de aquisição da licença da ferramenta de análise de vulnerabilidades, constituindo-se em enriquecimento sem causa da empresa RSX, conforme o art. 884 da Lei 10.406/2002.

16.46. Não se trata apenas de '*mudança de nomenclatura*', mas sim da inclusão de serviço indevido em uma OS, gerando pagamento irregular. O argumento do recorrente não se sustenta, pois a atividade paga não correspondia ao objeto original contratado. O serviço de '*Análise Preliminar de Ambiente*' não estava previsto no TR sob o título '*Análise de Segurança de Projetos*' ou qualquer outro.

17. O superfaturamento por preços excessivos dos serviços de operação assistida.

17.1. **Leonardo Cézar Cavalieri dos Santos** (Coordenador-Geral de Modernização e TI da Funasa) (peças 282-283).

17.2. Alegações (p. 9-11):

17.3. Imputou-se superfaturamento nos serviços de operação assistida, com base nas diárias de trabalho do preposto da contratada.

17.4. O valor do salário médio do analista de segurança da informação utilizado como parâmetro foi calculado com base em sites não oficiais, sem critérios científicos. A jurisprudência do TCU determina que a pesquisa de preços deve considerar contratações públicas similares, o que não foi feito.

17.5. O contrato previa como critério de medição a Unidade de Serviço Técnico (UST), mas o cálculo do débito foi feito com base nas diárias trabalhadas pelo preposto da empresa contratada.

17.6. Se o débito não pode ser calculado com exatidão, as contas deveriam ser consideradas iliquidáveis e arquivadas, conforme o Regimento Interno do TCU (art. 210, § 1º, incs. I e II, c/c art. 212).

17.7. **Sérgio Luiz de Castro** (integrante técnico da EPC) (peça 286).

17.8. Alegações (p. 17-20):

17.9. A auditoria utilizou como parâmetro de comparação para aferir superfaturamento na OS 2 o custo de um profissional de TI, baseando-se em fontes sem respaldo oficial.

17.10. O contrato foi firmado com base na métrica de Unidade de Serviço Técnico (UST), conforme previsto na ata de registro de preços a que a Funasa aderiu.

17.11. A metodologia de remuneração estava alinhada às melhores práticas de contratação em Tecnologia da Informação (TIC) e à jurisprudência do TCU, incluindo a Súmula 269.

17.12. A auditoria comparou a métrica de pagamento por resultados prevista no contrato com outra baseada na alocação de mão de obra. Essa comparação não é possível, pois se trata de métricas distintas.

17.13. Contratos em USTs exigem o cumprimento de resultados e/ou do acordo de nível de serviços (ANS) previsto no instrumento convocatório, sem obrigatoriedade de alocação de quantidades determinadas de profissionais ou de horas de serviço. A forma de execução do serviço é prerrogativa da contratada.

17.14. A jurisprudência do TCU determina que a aferição de sobrepreço deve ser feita com base em preços praticados no mercado, e não em valores propostos por empresas licitantes.

17.15. Análise:

17.16. O recorrente se refere, neste tópico, ao superfaturamento por preços excessivos nos serviços de operação assistida.

17.17. O serviço de operação assistida, segundo o TR, seria executado sob demanda por meio da abertura de OSs de dois tipos: Tipo 1 e Tipo 2 (peça 152, p. 63-65). As OSs do tipo 1 tiveram por objeto '*Procedimentos automatizados executados no Software de análise de vulnerabilidades*', os quais possuíam valor fixo de dez USTs, multiplicado pela complexidade específica de cada serviço a ser executado (1, 1.5, 2 e 4). As OSs do tipo 2 consistiram na análise das vulnerabilidades identificadas nas OSs do tipo 1, sendo que cada vulnerabilidade identificada teria esforço de 0,2 UST.

17.18. Durante a execução contratual, foram abertas as OSs 1/2017 e 2/2017, ambas relacionadas ao serviço de operação assistida (únicas ordens de serviço pagas - peça 120, p. 5):

a) a OS 1/2017, de 22/12/2017, especificou dois serviços demandados à contratada: 1) avaliação inicial do

ambiente, ao preço de 100 USTs, correspondente a R$ 21.993,00; e 2) análise de código-fonte - Tipo 1, ao preço estimado de 40 USTs, correspondente a R$ 8.797,20 (peça 208, p. 96), sendo que o cronograma especificou os dias 22/12/2017 e 27/12/2017 como datas de início e de fim, para a execução da OS (três dias úteis);

b) a OS 2/2017, ao custo de R$ 814.620,72, teve por objeto o serviço '*análise de código-fonte - Tipo 2*' para os sistemas Siga, SCA e SIARH, totalizando 3.704 USTs, relativos a 18.527 incidentes, com prazo de execução de três dias úteis, findando em 2/1/2018 (peça 208, p. 104).

17.19. O cálculo do superfaturamento relativo a preços excessivos nos serviços de operação assistida (itens 22 e 23 acima) foi realizado considerando-se que os serviços em questão foram executados por um único profissional ao longo de onze dias. A atual AudTI apurou que o valor de mercado dos referidos serviços (remunerados com a cifra total de R$ 823.417,92) seria equivalente a R$ 14.081,76 (11 x R$ 1.280,16), tomando por base os seguintes parâmetros (peça 2, Apêndice 1, p. 64-65; peça 2, p. 43):

a) por meio de pesquisa a fontes especializadas, definiu-se que os salários médio e máximo para o cargo de Analista de TI estariam entre R$ 4.908,00 e R$ 11.065,00;

b) apesar disso, por precaução, foi utilizado para cálculo o salário de R$ 17.000,00 mensais, correspondente a mais que 1,5 vez o salário máximo pesquisado;

c) considerou-se que os funcionários da retaguarda e de apoio na empresa são remunerados por custos indiretos;

d) o lucro da empresa foi estipulado em 20% sobre o valor dos salários e dos custos; e

e) tomou-se por base todo o período de execução das OS, de 22/12/2017 a 2/1/2018, perfazendo 11 dias, e não somente os dias úteis.

17.20. Calculou-se, assim, superfaturamento no valor de R$ 809.336,16 na prestação dos serviços de operação assistida.

17.21. Os recorrentes argumentam que os salários de referência do Analista de TI foram obtidos de sítios não oficiais, sem critérios científicos. No entanto, segundo informado pela unidade técnica em excerto reproduzido no relatório do acórdão recorrido (peça 244, p. 48-49):

182. De acordo com o exposto no Relatório de Fiscalização, a equipe de auditoria realizou pesquisa salarial para os profissionais Analista de TI Pleno e Analista de Suporte no site lovemondays.com.br, atual glassdoor.com.br, visto que o cargo Analista de Segurança, denominação constante no TR (peça 152, p. 65, item 3.3.7.5), não seria comum para profissionais de TI (peça 2, p. 41-42, parágrafo 236). Assim, a equipe de auditoria identificou que os salários máximos para os perfis pesquisados seriam de R$ 11.065,00 (Analista de TI Pleno) e R$ 7.027,00 (7.027,00), segundo a fonte consultada (peça 2, p. 42, Tabela 9).

183. Embora o maior salário encontrado tenha sido o valor de R$ 11.065,00, para realizar cálculo conservador na apuração do débito [...], a equipe de auditoria adotou o valor de R$ 17.000,00 como o salário paradigma em suas análises (peça 2, p. 43, parágrafos 246 e 247.1), ao qual foram acrescidos lucro de 20%, que seria o dobro dos 10% adotado no mercado, e os demais custos da empresa, diretos e indiretos (peça 2, p. 43, parágrafos 247.3, e p. 64-65).

184. Com o objetivo de se verificar a coerência com o mercado do salário paradigma utilizado pela equipe de auditoria, em agosto de 2021, esta unidade técnica realizou nova pesquisa em sites especializados da internet (peça 156). Dessa vez, foi consultado o salário do cargo Analista em Segurança da Informação, denominação semelhante ao especificado no TR e no currículo do Sr. Wallace Barbosa ('*Analista de Segurança Java*' – peça 2, p. 41, parágrafo 235). O resultado da pesquisa, que envolveu quatro sites com salários espelhando a época pesquisada, é apresentado no quadro a seguir:

Fonte	**Nome do Cargo**	**Piso Salarial**	**Média Salarial**	**Teto Salarial**	**Referência**
cargos.com.br	Analista em Segurança da Informaçã o	R$ 2.287,06	R$ 6.718,45	R$ 17.067,87	peça 156, p. 1-15
salario.com.br		R$ 5.782,58	R$ 6.335,76	R$ 14.308,76	peça 156, p. 16-25
glassdoor.com. br		R$ 4.000,00	R$ 6.304,00	R$ 12.000,00	peça 156, p. 26-33
Média		**R$ 4.023,21**	**R$ 6.452,74**	**R$ 14.458,88**	

Quadro 6 – Resultado de pesquisa salarial do cargo Analista em Segurança da Informação

185. Registre-se que as informações salariais obtidas no quarto site pesquisado (infojobs.com.br – salário médio: R$ 3.206,00 e maior salário: R$ 9.860,00) foram excluídas da consolidação apresentada no

Quadro 6 por serem destoantes das informações encontradas nos outros três sites pesquisados (peça 156, p. 34-35).

186. Comparando-se o valor da média dos tetos salariais encontrados na pesquisa, os quais são relativos ao mês de agosto de 2021 (R$ 14.458,00), com o salário paradigma adotado pela equipe de auditoria (R$ 17.000,00), verifica-se que o valor utilizado à época da auditoria (junho e julho de 2018 – peça 214) era superior ao agora encontrado. Ainda que se tome o valor do maior salário agora encontrado (R$ 17.067,87), constata-se que o salário paradigma usado no Relatório de Fiscalização era coerente com o mercado quando da realização da auditoria. [...]

187. Convém lembrar que, por conservadorismo, [...] a equipe de auditoria [...] considerou [...] lucro de 20% e período de onze dias corridos para a execução dos serviços solicitados por meio das OS 1 e 2/2017 [ao invés de seis dias úteis] (peça 2, p. 43, parágrafos 247.3 e 248.1-248.2).

17.22. Verifica-se, então, que a equipe de auditoria fez pesquisa salarial em sítio especializado da internet porque não era comum, à época, o cargo de Analista de Segurança. Apesar de ter encontrado o valor de R$ 11.065,00 para o maior salário, a equipe, por conservadorismo, utilizou o valor de R$ 17.000,00, mais de 50% acima, para a avaliação do superfaturamento.

17.23. Em 2021, a então Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti) deste Tribunal realizou nova pesquisa salarial em sítios especializados da internet, tendo encontrado salário médio de R$ 14.458,88, para cargo análogo ao de Analista de Segurança, inferior ao utilizado pela equipe de auditoria na aferição do superfaturamento (R$ 17.000,00). Mesmo o teto salarial identificado na pesquisa da Sefti era praticamente idêntico (R$ 17.067,87) ao valor utilizado pela equipe cerca de sete anos antes.

17.24. Portanto, o valor de referência utilizado nos autos para a aferição do superfaturamento relativo aos serviços de operação assistida não foi obtido de propostas de empresas licitantes, mas de fontes legítimas e confiáveis, com elevado conceito no mercado, e foi utilizado com a devida cautela.

17.25. Os recorrentes alegam que não haveria obrigatoriedade de alocação de quantidades determinadas de profissionais ou de horas de serviço no caso de contratos em USTs, que exigem apenas o cumprimento de resultados e/ou do acordo de nível de serviços (ANS) previsto no instrumento convocatório. A forma de execução do serviço, nessa modalidade contratual, seria prerrogativa da contratada.

17.26. Nesse sentido, invocam a Súmula TCU 269, que dispõe que:

Nas contratações para a prestação de serviços de tecnologia da informação, a remuneração deve estar vinculada a resultados ou ao atendimento de níveis de serviço, admitindo-se o pagamento por hora trabalhada ou por posto de serviço somente quando as características do objeto não o permitirem, hipótese em que a excepcionalidade deve estar prévia e adequadamente justificada nos respectivos processos administrativos.

17.27. O que a equipe de auditoria e o Tribunal fizeram, no entanto, não foi ignorar a remuneração contratual por USTs e substituí-la, para efeito de análise, pela remuneração por hora trabalhada, mas simplesmente verificar que a remuneração fixada em USTs no contrato estava flagrantemente destoante da realidade e superestimada. À vista disso, não podiam se furtar a corrigir o consequente dano ao erário. Como bem observado pelo Ministro Relator da deliberação recorrida (peça 243, p. 4):

[...] a jurisprudência desta Casa (a exemplo dos Acórdãos do Plenário 3.300/2011, Relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira, 1.392/2010, Relator Ministro Aroldo Cedraz, e 716/2009, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues) pugna que, uma vez constatada a ocorrência de superfaturamento, a Administração contratante tem o poder-dever de promover a repactuação dos valores contratados, além de proceder ao desconto, em faturas vincendas, de valores pagos irregularmente, sendo que esta Corte não pode se furtar a utilizar os instrumentos legais e regimentais que lhes são atribuídos na defesa do erário público [...].

17.28. Não procedem, portanto, as alegações dos recorrentes sobre o superfaturamento relativo aos serviços de operação assistida.

18. O planejamento meramente formal da contratação com indícios de direcionamento.

18.1. **Leonardo Cézar Cavalieri dos Santos** (Coordenador-Geral de Modernização e TI da Funasa) (peças 282-283).

18.2. Alegações (p. 12-13):

18.3. O recorrente foi acusado de direcionamento na contratação da empresa RSX, mas não há elementos nos autos que indiquem interesse pessoal, como reconhece a unidade técnica.

18.4. Não houve planejamento meramente formal. Todos os documentos foram elaborados conforme a IN SLTI/MP 4/2014 e demais normas aplicáveis.

18.5. O Estudo Técnico Preliminar (ETP) buscou identificar soluções para a necessidade da Funasa, e não contratar um produto específico.

18.6. Não há evidência de que o objeto da contratação tenha sido direcionado à solução *SafeVal*.

18.7. Foram analisadas diversas ferramentas disponíveis no mercado, incluindo uma opção gratuita, que foi descartada por sua inadequação. A *SafeVal* não consta entre elas, o que afasta o direcionamento.

18.8. A Funasa e o Ministério da Integração Nacional passavam pelo mesmo processo de informatização, o que justifica semelhanças na documentação.

18.9. Análise:

18.10. O direcionamento da contratação foi comprovado, independentemente de haver interesse pessoal.

18.11. O exame da cronologia dos expedientes elaborados previamente à celebração do contrato apontou subversão da lógica estabelecida pela então vigente IN 4/2014-SLTI/MP, dado que a solicitação inicial de adesão à Ata de Registro de Preços (ARP) do Ministério da Integração Nacional (MI), em 17/9/2017, foi anterior:

a) à conclusão da elaboração do ETP e do termo de referência, em 6/11/2017 (peça 152, p. 40 e 85);

b) à elaboração do respectivo DOD, em 21/9/2017 (peça 152, p. 3 a 6); e

c) à portaria que designou a equipe de planejamento da contratação, em 11/12/2017 (peça 152, p. 7).

18.12. A ausência de prova de benefício pessoal não descaracteriza o direcionamento. O direcionamento ficou evidente pela forma como os documentos foram elaborados para legitimar uma decisão já tomada, independentemente de haver ganhos pessoais para os envolvidos.

18.13. De acordo com o artigo 12, inc. I, da IN SLTI/MPOG 4/2014, o Estudo Técnico Preliminar (ETP) deve incluir a definição e especificação das necessidades de negócio e tecnológicas, bem como os requisitos necessários e suficientes para a escolha da solução de Tecnologia da Informação (TI). Essa definição deve ser baseada na avaliação do Documento de Oficialização da Demanda (DOD) e no levantamento das necessidades dos potenciais gestores e usuários da solução.

18.14. No entanto, ao analisar o conteúdo do ETP da Funasa (peça 99, p. 9-40), não se identifica a origem dos requisitos especificados. Um exemplo dessa inconsistência é a exigência de compatibilidade da ferramenta com determinados sistemas gerenciadores de banco de dados (SGBDs), especificamente *MySQL*, *Oracle 11* e *PostgreSQL 9* (peça 152, p. 24, item 6.7.3). Contudo, o estudo não menciona quais SGBDs eram efetivamente utilizados na Funasa para justificar tal exigência.

18.15. Outro exemplo é o requisito que determina que a ferramenta seja capaz de analisar código-fonte em diversas linguagens de programação ou plataformas (peça 99, p. 25, item 6.9.1.2, alínea 'f'). Algumas dessas linguagens, como *Fortran*, *Cobol* e *Lotus Domino*, estão em desuso e possuem aplicação restrita a nichos específicos. Além disso, o estudo sequer menciona os sistemas informatizados existentes na Funasa e suas respectivas linguagens de programação. É claro, portanto, que essa exigência foi formulada sem qualquer relação com as reais necessidades da Funasa.

18.16. Por outro lado, verifica-se que o item 6 do ETP da Funasa é, na prática, reprodução com pequenas alterações de trechos do Termo de Referência (TR) do Processo de Escolha (PE) 5/2017 do Ministério da Integração (MI) (peça 98, p. 35, § 194). Não se trata de semelhança fortuita, como alega o recorrente. Os requisitos e exigências para a ferramenta de análise de vulnerabilidades constantes no ETP caracterizavam, de fato, as funcionalidades da ferramenta *SafeVal*, sem que tenha sido estabelecida sua relação com as efetivas demandas da Funasa. Assim, as funcionalidades da ferramenta de análise de vulnerabilidades copiadas do processo do MI direcionavam a contratação da Funasa para a empresa RSX e sua ferramenta.

18.17. Esses elementos demonstram que o recorrente e os responsáveis técnicos e requisitantes da Equipe de Planejamento da Contratação (EPC) não tiveram qualquer interesse em identificar as reais necessidades da Funasa para a contratação de ferramenta de análise de vulnerabilidades, o que demonstra que se tratou de planejamento meramente formal, destinado unicamente a confirmar a decisão previamente tomada de contratar a ferramenta *SafeVal*.

18.18. Segundo apurado pela equipe de auditoria do TCU, as empresas PontoCom, Inovecon e Midnal ofertaram as ferramentas *SafeVal*, Sistema RedeSegura e *Oracle Audit Vault*, respectivamente. Todavia, nenhuma dessas ferramentas sequer foi citada no levantamento de alternativas/soluções de análise de vulnerabilidade constante do ETP (peça 2, p, 38, § 215). Nem mesmo quando o ETP tratou dos projetos similares existentes em outros órgãos da Administração Pública (peça 99, p. 20-21), citando até mesmo a contratação da empresa RSX pelo MI, a ferramenta *SafeVal* foi mencionada. Esse fato causa estranheza na aceitação das propostas pelos integrantes técnico e administrativo da EPC, a quem de fato cabia a elaboração da pesquisa de preços (IN SLTI/MPOG 4/2014, art. 22).

18.19. Apesar da alegação do recorrente de que, no ETP, foram apontadas as principais soluções de mercado, tanto as onerosas quanto as gratuitas, e de que a Funasa realizou levantamento de projetos executados por outros órgãos da Administração, permaneceu sem justificativa a origem dos requisitos especificados para a ferramenta (TC 015.830/2018-7, peça 99, p. 23-30, tópico 6), sem que fosse esclarecido quais seriam as necessidades específicas que seriam atendidas por esses requisitos.

18.20. Diante do exposto acima, conclui-se que a contratação da ferramenta *SafeVal* pela Funasa foi direcionada, independentemente de haver interesse pessoal.

18.21. Alegações (p. 13-15):

18.22. Foi realizada pesquisa de preços conforme os critérios normativos, obtendo três propostas de fornecedores e uma consulta de contratação da Administração Pública Federal.

18.23. O recorrente, como Coordenador Geral da CGMTI, não tinha ingerência sobre a formulação da pesquisa de preços, apenas sobre a verificação de conformidade do procedimento com as normas.

18.24. Os valores apresentados pelas empresas eram similares.

18.25. Nada indicava ao recorrente que houvesse desconformidade no processo de contratação.

18.26. Análise:

18.27. O recorrente não foi responsabilizado pelos '*indícios de simulação na realização da pesquisa de preços*'. Essa irregularidade foi imputada apenas aos responsáveis Edson Carlos Moreira Soares e Sérgio Luiz de Castro e, mesmo assim, o Ministro Relator de origem acabou por concluir que, a despeito das falhas observadas no procedimento de pesquisa de preços, não havia elementos suficientes quanto à ocorrência de simulação, de modo que as razões de justificativa dos responsáveis foram acolhidas.

18.28. Portanto, é desnecessária qualquer consideração adicional sobre esse tema.

18.29. **Raquel Marra Molina de Aguiar** (integrante requisitante da Equipe de Planejamento da Contratação - EPC) (peça 287) e **Edson Carlos Moreira Soares** (integrante administrativo da EPC) (peça 281).

18.30. Alegações (peça 287, p. 3; peça 281, p. 5-6):

18.31. A contratação não ocorreu por licitação promovida pela Funasa, a partir dos artefatos elaborados pela Equipe de Planejamento da Contratação (EPC), mas sim por adesão à Ata de Registro de Preços 24/2017 do Ministério da Integração Nacional (MI).

18.32. Não há nexo de causalidade entre a contratação irregular, que decorreu de adesão à ARP, e a documentação elaborada para a realização de eventual licitação.

18.33. A intenção de adesão foi manifestada em ofício ao Ministério da Integração Nacional (MI) anterior à elaboração dos documentos da EPC e a contratação da empresa RSX teve início antes da conclusão do planejamento da contratação.

18.34. A decisão de adesão à ata foi conduzida exclusivamente pelo Coordenador-Geral da CGMTI, sem qualquer participação da(o) recorrente. A contratação ocorreu independentemente e apesar da EPC.

18.35. Alegações (peça 287, p. 4):

18.36. Nem a recorrente nem os demais membros da equipe de planejamento tinham conhecimento da intenção do Coordenador-Geral de aderir à Ata de Registro de Preços. Somente após o início dos trabalhos da equipe para a deflagração do processo licitatório é que ele instruiu o processo para determinar a adesão.

18.37. O ofício que solicitava informações ao Ministério da Integração Nacional foi enviado antes do início dos trabalhos da equipe e só foi anexado posteriormente aos autos, o que impossibilita concluir que a recorrente tinha ciência prévia desse documento.

18.38. O princípio da presunção de inocência deve ser aplicado, presumindo-se que a recorrente não sabia da intenção de aderir à ata, pois ela não teria motivo para favorecer a empresa contratada.

18.39. O excesso de trabalho da equipe técnica não pode ser usado como prova de que todos sabiam da decisão do coordenador, pois não há, nos autos, qualquer indicação de como era a relação entre os membros da equipe.

18.40. Embora a Coordenação-Geral tivesse apenas seis servidores, havia um número maior de técnicos atuando em diversos serviços de TI na Funasa, o que torna desarrazoado presumir que a recorrente sabia da intenção de adesão.

18.41. Análise:

18.42. Realmente, a celebração do Contrato 49/2017 entre a Funasa e a empresa RSX Informática Ltda., objeto deste processo, decorreu de adesão à Ata de Registro de Preços (ARP) do Pregão Eletrônico 5/2017, promovido pelo então Ministério da Integração Nacional, e não de licitação promovida pela entidade pública.

18.43. Também já foi amplamente demonstrado que a adesão à Ata de Registro de Preços ocorreu antes da elaboração dos documentos de planejamento da contratação (como DOD, ETP e TR) e da conclusão desse

planejamento, por responsabilidade do titular da CGMTI.

18.44. Conforme apontado pela unidade técnica, é altamente provável que a recorrente Raquel tenha tido ciência da intenção desse dirigente de aderir à ARP PE 5/2017, visto que a unidade contava, à época, com apenas seis servidores. Ainda assim, esse aspecto acabou por ter relevância reduzida, pois o Ministro Relator da deliberação condenatória deixou de responsabilizar os recorrentes Raquel e Edson, integrantes da EPC, pelo superfaturamento apurado na execução do referido contrato.

18.45. Nada obstante, o planejamento meramente formal, com indícios de direcionamento na contratação, por si só, foi considerado suficientemente grave para justificar a imposição de multa aos dois responsáveis.

18.46. Como já exposto acima, há fundados indícios de que os documentos foram elaborados para legitimar a decisão já tomada de contratar a ferramenta *SafeVal*. A cronologia dos expedientes elaborados previamente à celebração do contrato apontou subversão da lógica estabelecida pela IN 4/2014-SLTI/MP, dado que a solicitação inicial de adesão à Ata de Registro de Preços do Ministério da Integração Nacional foi anterior à conclusão da elaboração do ETP e do termo de referência, à elaboração do respectivo DOD e à portaria que designou a equipe de planejamento da contratação. Além disso, o ETP da Funasa reproduziu trechos do Termo de Referência do Ministério da Integração, sem identificar a origem dos requisitos especificados.

18.47. Ficou então demonstrado que o planejamento da contratação da empresa RSX pela Funasa, que contou com a participação decisiva dos recorrentes Raquel e Edson, foi meramente formal, destinado unicamente a confirmar a decisão previamente tomada de contratar a ferramenta *SafeVal*.

18.48. A recorrente Raquel desempenhou o papel de integrante requisitante da EPC (peça 152, p. 7) e foi responsável por assinar tanto o ETP (peça 152, p. 40) quanto o termo de referência (peça 152, p. 85). No entanto, permanecem sem explicação falhas graves nos artefatos que ela elaborou e assinou, como a falta de clareza sobre a origem de dezenas de requisitos da ferramenta e a notável similaridade desses documentos com os artefatos do MI. Ainda que não existam provas de sua participação formal na interação com a empresa RSX antes da contratação ou no pedido de adesão à ARP, sua atuação no planejamento da contratação foi direta, especialmente por meio da elaboração do ETP e do termo de referência.

18.49. O Relator *a quo* reconheceu, em favor do recorrente Edson, o fato de que, conforme o art. 12 da então vigente IN 4/2014, a elaboração do ETP era atribuição exclusiva dos integrantes técnico e requisitante, não do administrativo. Esse documento, por sua vez, constitui o principal insumo para a elaboração do TR, conforme disposto no art. 14 da mesma instrução normativa.

18.50. No entanto, verificou-se que Edson assinou o referido estudo (TC 015.830/2018-7, peça 99, p. 41), além da análise de riscos (TC 015.830/2018-7, peça 99, p. 46) e do próprio TR (TC 015.830/2018-7, peça 99, p. 86), o que demonstra sua participação no planejamento inadequado da contratação.

18.51. Por esse motivo, justifica-se a responsabilização de ambos os recorrentes quanto ao planejamento meramente formal da contratação examinada.

18.52. Alegações (peça 287, p. 3; peça 281, p. 6):

18.53. Quanto à similaridade entre documentos da Funasa e do MI, a utilização de documentos anteriores de outros órgãos públicos não caracteriza falha no planejamento da contratação.

18.54. Para caracterizar o planejamento da contratação pela Administração como '*meramente formal*', o órgão de controle deve demonstrar a falha caracterizadora e a inaptidão para o atendimento de seu objetivo.

18.55. Análise:

18.56. A falha no planejamento da contratação, suas consequências danosas e a inaptidão para o atendimento de seu objetivo já foram amplamente demonstradas anteriormente.

18.57. Conforme apontado na auditoria que deu origem ao presente processo (peça 2, p. 35):

194. **O ETP elaborado pela Funasa contém uma grande quantidade de informações idênticas às dos documentos do MI somente dispostas de forma diferente.** Por exemplo, os itens 2.3.1, 2.3.3 e 2.3.4 do ETP ([TC 015.830/2018-7,] peça 87, p. 30 a 62) são praticamente idênticos aos itens 13.2, 13.1 e 13.3 do TR do MI ([TC 015.830/2018-7,] peça 65, p. 8 a 10), enquanto, o item 6 do ETP ([TC 015.830/2018-7,] peça 87, p. 44 a 51) é uma cópia com pequenas alterações dos itens 10, 11 e 12 do TR do MI (peça 65, p. 5 a 8). Já os itens 8 e 9 do ETP ([TC 015.830/2018-7,] peça 87, p. 52 a 58) contêm as mesmas tabelas de sanções e trechos com redação igual ao do Contrato 11/2018 do MI ([TC 015.830/2018-7,] peça 52, p. 6 e 21 a 26).

195. **Verifica-se, também, a inexistência no processo administrativo da contratação de documentos que deveriam ter servido de suporte para elaboração do ETP** e que indicassem como as pesquisas foram realizadas e como foram feitas as especificações do objeto a ser contratado.

(Grifou-se).

18.58. Ainda que a similaridade entre os documentos do MI e da Funasa não seja, por si só, uma

irregularidade, ela denota que não houve adaptação adequada do planejamento à realidade e às necessidades específicas da Funasa.

18.59. Essa cópia evidencia que os responsáveis não promoveram um estudo técnico aprofundado, mas apenas formalizaram uma decisão previamente tomada.

18.60. A CGU, em seu relatório de avaliação da gestão da Funasa relativo ao exercício de 2017, também apontou a utilização no ETP de cópias literais de trechos do TR do Processo de Escolha (PE) SRP - MI 5/2017, o que evidencia que o referido estudo não foi efetivamente realizado (peça 133, p. 13). Diante disso, concluiu que o planejamento da contratação teve como única finalidade subsidiar a adesão da Funasa à Ata de Registro de Preços (ARP) - MI 24/2017 (peça 133, p. 14).

18.61. Assim, os requisitos e exigências para a ferramenta de análise de vulnerabilidades constantes no ETP caracterizavam, de fato, as funcionalidades da ferramenta *SafeVal*, sem que tenha sido estabelecida sua relação com as efetivas demandas da Funasa. Desse modo, as funcionalidades da ferramenta de análise de vulnerabilidades copiadas do processo do MI direcionavam a contratação da Funasa para a empresa RSX e sua ferramenta.

18.62. Dessa forma, a similaridade entre os documentos do MI e Funasa não foi apenas aproveitamento legítimo de informações anteriores, mas indício claro de falha no planejamento e de direcionamento da contratação.

18.63. **Edson Carlos Moreira Soares** (integrante administrativo da EPC) (peça 281).

18.64. Alegações (p. 6):

18.65. A elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP) é responsabilidade dos integrantes técnico e requisitante da EPC (cf. IN 4/2014, art. 12), como reconhecido pelo Ministro Relator. Isso não é atenuante, mas sim excludente de responsabilidade.

18.66. Como não compete ao integrante administrativo da EPC validar o ETP, por não possuir formação na área de TI, também não pode ser responsabilizado por sua elaboração. O recorrente indagou, por *e-mail*, sobre possível parcelamento do objeto e realização de pesquisa de preços.

18.67. O recorrente não incorreu em omissão, negligência ou erro grosseiro no planejamento da contratação. Apenas realizou atos acessórios.

18.68. Conforme despacho da AGU, a área técnica competente deve garantir a regularidade do planejamento e a adequação métrica dos serviços contratados.

18.69. Análise:

18.70. O Ministro Relator, de fato, reconheceu como atenuante em favor do recorrente o fato de que o art. 12 da então IN 4/2014 atribuía apenas aos integrantes técnico e requisitante – e não ao administrativo – a elaboração do ETP, principal insumo para a elaboração do TR, nos termos do art. 14 da mesma IN.

18.71. Ressalvou, no entanto, que o recorrente assinou o ETP (TC 015.830/2018-7, peça 99, p. 41), bem como a análise de riscos (TC 015.830/2018-7, peça 99, p. 46) e o respectivo TR (TC 015.830/2018-7, peça 99, p. 86). Por esse motivo, considerou que teve participação no planejamento inadequado da contratação. Ao contrário do alegado pelo recorrente, é evidente que o ETP e o TR não são elementos acessórios do processo de planejamento da contratação.

18.72. O processo de planejamento da contratação apresentou diversas falhas graves, incluindo a subversão da ordem cronológica dos documentos, a similaridade excessiva com artefatos de outro órgão, e a falta de justificativa para os requisitos especificados. Além disso, houve indícios de direcionamento para a aquisição de ferramenta específica, sem a devida análise das necessidades da Funasa e sem a realização de um planejamento efetivo.

18.73. Assim, ao firmar documentos que contribuíram para o cometimento dessas falhas, é patente que o recorrente cometeu erro grosseiro. Como disposto na jurisprudência selecionada deste Tribunal:

A assinatura do agente público é condição de eficácia do ato administrativo e de vinculação de responsabilidade do signatário, não podendo ser considerada mera formalidade administrativa, mas instância de controle dos gastos públicos.

Acórdão 2781/2016-Plenário, Relator: Benjamin Zymler.

18.74. Quanto à alegação do recorrente de que encaminhou alertas por *e-mail* a outros servidores, verifica-se que foram irrelevantes para a sua responsabilização, visto que referentes à fase de execução contratual, sendo que o gestor foi condenado em razão de sua conduta durante a fase de planejamento da contratação.

18.75. Ainda sobre a fase de execução contratual, destaque-se que a alegada falta de qualificação técnica do recorrente não o exime de responsabilidade pelas falhas identificadas na pesquisa de preços, conforme exposto no voto condutor da deliberação recorrida (peça 243, p. 24):

155. O fato de ter atuado na qualidade de integrante e fiscal administrativo [...] não lhe retira a responsabilidade pelos atos praticados no bojo da contratação examinada. Mesmo dentro dos aspectos administrativos do planejamento da contratação, deveria, por exemplo, criticar ou se opor aos preços obtidos ou à utilização efetiva de fontes limitadas para pesquisa.

18.76. Não o ampara, portanto, o conteúdo do mencionado parecer da AGU (Despacho Conjur-Min/CGU/AGU 238/2017, de 28/3/2017, do Coordenador-Geral de Matéria Administrativa, exarado nos autos do processo 59240.000086/2016-66).

18.77. No entanto, reitera-se que a condenação do recorrente decorreu exclusivamente de sua conduta na fase de planejamento da contratação.

18.78. **Raquel Marra Molina de Aguiar** (integrante requisitante da Equipe de Planejamento da Contratação - EPC) (peça 287).

18.79. Alegações (p. 3):

18.80. A alegação de que não houve exclusão de falsos positivos na análise técnica não procede, pois o termo de referência previa expressamente essa exclusão, permitindo que vulnerabilidades falsas não fossem contabilizadas para pagamento.

18.81. Mesmo que se entenda que houve deficiências na motivação de alguns atos, a recorrente não teve oportunidade de corrigi-los após o parecer da PFE/Funasa, pois o Coordenador-Geral se manifestou em seguida, e os autos não retornaram à equipe de planejamento.

18.82. Não houve omissão, negligência ou erro grosseiro por parte da recorrente no planejamento da contratação, o que demonstra sua boa-fé.

18.83. Houve descumprimento dos arts. 21, 'd', e 22, § 1º, da Instrução Normativa 5/2017, que determinam que a equipe de planejamento deve participar de todas as etapas do processo até que tudo esteja correto para envio ao pregoeiro.

18.84. Análise:

18.85. O serviço de operação assistida previsto no contrato com a empresa RSX foi executado por demanda, por meio da abertura de Ordens de Serviço (OSs). Essas OSs dividiam-se em dois tipos, 1 e 2. Em síntese, as de Tipo 1 tratavam da identificação de vulnerabilidades, enquanto as de Tipo 2, da análise das vulnerabilidades identificadas nas OSs de Tipo 1. O TR previa, em relação à OS de Tipo 2: 1) que as vulnerabilidades identificadas nas OSs de Tipo 1 seriam analisadas pelo Analista de Segurança; 2) que as vulnerabilidades poderiam ser desconsideradas em caso de falso-positivo (peça 152, p. 65, subitem 3.3.7.5).

18.86. A unidade técnica destacou que isso significa que todas as vulnerabilidades identificadas nas OSs de Tipo 1 teriam de ser analisadas, de qualquer maneira, nas OSs de Tipo 2, de modo que a previsão em contrário no TR teria sido inócua.

18.87. No entanto, essa suposta falha, relacionada à execução contratual, não teve relevância na condenação da recorrente, que foi responsabilizada exclusivamente pelo planejamento meramente formal e direcionamento da contratação.

18.88. As alegações da recorrente quanto a ter sido prematuramente alijada do processo de planejamento não se sustentam, pois ela assinou documentos fundamentais no planejamento da contratação, assumindo responsabilidade por seu conteúdo, independentemente da manifestação posterior do Coordenador-Geral. As irregularidades não eram apenas falhas formais corrigíveis, mas sim indícios de direcionamento e planejamento meramente formal que se caracterizam claramente como erros grosseiros, que afastam a boa-fé na sua conduta.

18.89. A equipe de planejamento participou ativamente do processo, e as falhas estavam presentes desde a elaboração dos primeiros documentos. O fato de a equipe não ter acompanhado todas as etapas até o envio ao pregoeiro não exime a recorrente de responsabilidade pelas falhas no ETP e no TR.

19. A natureza do cargo de presidente da Funasa e os limites de sua responsabilidade.

19.1. **Rodrigo Sérgio Dias** (Presidente da Funasa) (peça 318).

19.2. Alegações (p. 6-15):

19.3. O presidente da Funasa possui atribuições típicas de chefia e representação, como definido no Regimento Interno (art. 103). Não cabe imputar-lhe falhas apenas por ocupar a chefia da entidade. O exame pormenorizado do processo de contratação não estava entre suas atribuições.

19.4. Como '*presentante*' da Administração (cf. Pontes de Miranda), cabe ao presidente autorizar a abertura de certames, homologar licitações, assinar contratos e efetuar pagamentos, mas sem interferência técnica nos trâmites anteriores.

19.5. Contratações públicas são processos administrativos complexos, envolvendo diversos setores técnicos antes de chegarem à autoridade máxima. Isso não significa que a autoridade responda automaticamente

por falhas ocorridas ao longo do processo.

19.6. O presidente da Funasa exerce cargo de natureza política, especialmente em contratações de tecnologia da informação, cuja complexidade é evidente.

19.7. A contratação só é efetivada após a chancela de todos os setores técnicos da Fundação. Por exemplo, existiam a Coordenação-Geral de Recursos Logísticos (CGLOG), a Coordenação-Geral de Modernização e Tecnologia da Informação (CGMTI) e a Coordenação de Informática e Desenvolvimento de Sistemas (COINF) (Regimento Interno, arts. 43, 59 e 61, respectivamente).

19.8. A unidade técnica do TCU manifestou-se favoravelmente às justificativas do recorrente (peça 220), pois ele não tinha obrigação de realizar exame detalhado do processo de contratação.

19.9. A Advocacia-Geral da União também entendeu que a contratação era viável e que não lhe cabia avaliar os aspectos técnicos do processo, por falta de especialização.

19.10. Quando o processo chegou ao presidente da Fundação, todas as verificações de legalidade já haviam sido feitas, cabendo-lhe apenas a formalização da autorização.

19.11. Se a contratação tivesse sido realizada em desacordo com as necessidades da Funasa ou sem os devidos procedimentos, o presidente teria identificado a irregularidade. No entanto, isso não ocorreu.

19.12. A contratação foi promovida pela Funasa, não pelo recorrente, que apenas verificou as manifestações favoráveis dos órgãos técnicos.

19.13. A adesão à Ata de Registro de Preços 24/2017 do Ministério da Integração Nacional não pode ser interpretada como compactuação do recorrente com eventual direcionamento. Não se pode presumir que o recorrente tivesse qualquer interesse na contratação da empresa específica envolvida.

19.14. O acórdão recorrido associa a contratação a um suposto padrão de irregularidades na gestão da Funasa, como no trecho '*Há, ainda, indicativos de que o planejamento falho na presente contratação não representa caso isolado*' [peça 243, p. 11]. Mas não se pode concluir que a contratação analisada foi irregular com base em conclusões de outros processos do TCU.

19.15. Não faz sentido afirmar que o planejamento da contratação foi meramente formal, pois o recorrente não poderia simplesmente '*desaprovar*' documentos produzidos pelos setores responsáveis, contrariando os técnicos da Fundação.

19.16. Análise:

19.17. Como visto, o recorrente, presidente da Funasa à época da celebração e execução do Contrato 49/2017, foi responsabilizado: 1) por dano ao erário devido ao superfaturamento nos serviços de operação assistida e à aquisição de produto desnecessário; 2) pelo planejamento meramente formal da contratação com indícios de direcionamento na contratação da empresa RSX.

19.18. A unidade técnica propôs a exclusão da responsabilidade do recorrente, mas o Ministro Relator da deliberação recorrida contestou essa posição e demonstrou de forma categórica a sua improcedência.

19.19. A unidade técnica argumentou que o planejamento elaborado tinha como objetivo apenas formalizar a decisão já tomada pelo então titular da CGMTI sobre a adesão à Ata de Registro de Preços (ARP) do Ministério da Integração Nacional (MI). Considerou que o objeto do contrato era plausível e o procedimento administrativo parecia legal, de modo que não caberia à autoridade superior o exame detalhado do processo de contratação. Observou, ainda, que havia manifestação da assessoria jurídica favorável à adesão, o que reforçaria a regularidade do processo.

19.20. O Relator discordou da afirmação de que o procedimento aparentava legalidade e de que a aprovação de um planejamento meramente formal não justificaria a responsabilização do recorrente.

19.21. O responsável aprovou o Termo de Referência, atestando expressamente sua conformidade com os requisitos administrativos necessários ao cumprimento do objeto. Não deu apenas um '*de acordo*', autorizando o andamento processual.

19.22. A solicitação de adesão à ARP ocorreu antes da elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP) e do TR, subscrito pelo recorrente. Essa ordem cronológica evidencia falta de planejamento, com o intuito de direcionamento da contratação a uma solução predefinida, o que poderia ser facilmente percebido.

19.23. Embora não fosse razoável exigir que o dirigente máximo comparasse os artefatos aprovados com aqueles elaborados pelo MI, esperava-se que o responsável questionasse qual seria a exata necessidade de negócio a ser atendida pela contratação e quais seriam as alternativas para o atendimento além da que já despontava previamente como a escolhida. Como se pode ver, não se trata de minúcias da contratação, mas da definição da sua própria finalidade.

19.24. Tratava-se de ilegalidades que diziam respeito a aspectos centrais da contratação, relativos à sua própria necessidade e ao estabelecimento de um modelo de remuneração inadequado.

19.25. O dirigente deveria ter garantido o cumprimento das normas aplicáveis, o que não exigia conhecimento técnico específico em TI, apenas a observância dos procedimentos legais.

19.26. Uma contratação envolve uma cadeia de autorizações, em que cada autoridade envolvida tem responsabilidade direta, pois ao aprovar um ato administrativo, assume a obrigação de conhecê-lo e de verificar sua regularidade. Como bem expresso no Acórdão 3241/2013-Plenário, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues:

> [...] não cabe ao superior hierárquico o papel meramente figurativo de referendar atos administrativos, sobretudo eivados de graves irregularidades, bastando, para tal, escudar-se em pareceres favoráveis de instâncias inferiores. Incumbe a essa autoridade exercer o papel de direção, coordenação e supervisão dos trabalhos, corrigindo, se necessário, as graves lacunas ou omissões eventualmente incorridas por seus subordinados, sobretudo aquelas que ostentem flagrante ilegalidade [...].

19.27. A Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021) estabelece o modelo das '*três linhas de defesa*', destacando a necessidade de atuação preventiva da assessoria jurídica e das autoridades responsáveis pela governança das contratações públicas, principalmente, como no caso, a do dirigente máximo de uma entidade governamental.

19.28. Além de assinar o TR, o recorrente autorizou a adesão, assinou os empenhos como ordenador de despesas e firmou o contrato. Ou seja, além de ter o dever de supervisionar as atividades de seus subordinados, manifestou-se formalmente nos artefatos principal e final do planejamento da contratação. Também participou da gestão contratual, autorizando pagamentos e encaminhando notas fiscais. Portanto, é inequívoco que teve participação decisiva nas irregularidades pelas quais foi responsabilizado.

19.29. Além disso, é importante destacar que foi o recorrente quem nomeou Leonardo Cavalieri, em 2/7/2017, como titular da área de TI, por meio da Portaria 859/2017.

19.30. Como se pode notar, não se trata da responsabilização automática do titular da entidade por qualquer ato praticado, mas sim da verificação de sua atuação direta na contratação, bem como de sua responsabilidade pela nomeação do titular da área de TI e pela supervisão dos atos deste.

19.31. A menção de que já havia ocorrido falha no planejamento em outra contratação durante a mesma gestão, fato que o recorrente menciona, mas não contesta, não constitui elemento essencial da argumentação, servindo apenas para demonstrar que as práticas ora apontadas não lhe eram desconhecidas.

19.32. Ante o exposto, não procede a pretensão do recorrente de projetar sobre outras instâncias da Funasa ou sobre órgãos de controle a responsabilidade pelas irregularidades que lhe são atribuídas nestes autos.

20. A responsabilidade dos dirigentes da Funasa pelas irregularidades na contratação.

20.1. **Leonardo Cézar Cavalieri dos Santos** (Coordenador-Geral de Modernização e TI da Funasa) (peças 282-283).

20.2. Alegações (p. 15-17):

20.3. Todos os documentos da contratação foram aprovados pela Procuradoria Federal Especializada - PFE. Não se poderia punir o gestor que se baseou em pareceres que esposavam teses sem erros grosseiros e plausíveis. Não se pode punir o gestor que seguiu pareceres sem erros graves, fundamentados em opiniões plausíveis.

20.4. A responsabilização do recorrente se deu unicamente pelo cargo ocupado. Como coordenador do setor, não lhe cabia revisar todas as minúcias dos processos de contratação ou refazer as análises feitas pelos demais agentes.

20.5. Análise:

20.6. A Procuradoria Federal Especializada (PFE) da Funasa limitou-se a avaliar a legalidade formal do processo, sem verificar os aspectos técnicos da contratação. Portanto, a aprovação jurídica não exime o recorrente de responsabilidade pelas falhas técnicas e administrativas no planejamento e execução da contratação.

20.7. Houve erro grosseiro do gestor na condução da contratação, o que afasta a tese de que apenas seguiu pareceres jurídicos plausíveis.

20.8. O recorrente expressou vontade de adquirir a ferramenta *SafeVal* antes mesmo da formalização do processo de contratação e iniciou tratativas com a empresa RSX sem análise prévia das necessidades da Funasa, provocando direcionamento da contratação.

20.9. Como coordenador da CGMTI, o recorrente tinha o dever de fiscalizar os aspectos técnicos da contratação. O coordenador não podia se limitar à gestão estratégica, mas devia ter conhecimento técnico suficiente para instruir adequadamente os processos de sua alçada.

20.10. Além disso, o recorrente aprovou o ETP e o Termo de Referência (TR), documentos que continham falhas graves e direcionamento para a ferramenta SafeVal.

20.11. A jurisprudência do TCU estabelece que gestores de alto escalão não podem se eximir de responsabilidade alegando desconhecimento das irregularidades. Conforme precedente já reproduzido nesta instrução, dirigentes máximos não podem apenas referendar atos administrativos eivados de graves irregularidades sem exercer sua função de supervisão e correção.

20.12. Portanto, o recorrente tinha o dever de revisar criticamente os atos administrativos praticados sob sua responsabilidade, especialmente aqueles que apresentavam indícios evidentes de irregularidades.

20.13. O então CGMTI também foi responsabilizado pelo superfaturamento na execução do contrato, pois falhou ao não questionar a forma inadequada de remuneração da contratada, que resultou em grave prejuízo ao erário.

20.14. Portanto, o recorrente não foi responsabilizado apenas por ocupar um cargo de coordenação, mas sim por sua participação ativa em irregularidades que configuraram erro grosseiro, tais como o direcionamento da contratação, a falta de fiscalização e a negligência na análise de preços e na execução contratual.

20.15. Alegações (p. 16):

20.16. Deve-se aplicar, ainda que por analogia, o princípio legal de que não deve haver punição de agentes públicos por impropriedades formais, mas sim adoção de medidas corretivas e de mitigação de riscos (Lei 14.133/2021, art. 169, § 3º).

20.17. Análise:

20.18. O dispositivo mencionado estabelece que:

> Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa:
>
> I - primeira linha de defesa, integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade;
> II - segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade;
> III - terceira linha de defesa, integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas.
> § 3º Os integrantes das linhas de defesa a que se referem os incisos I, II e III do caput deste artigo observarão o seguinte:
> I - quando constatarem simples impropriedade formal, adotarão medidas para o seu saneamento e para a mitigação de riscos de sua nova ocorrência, preferencialmente com o aperfeiçoamento dos controles preventivos e com a capacitação dos agentes públicos responsáveis;
> II - quando constatarem irregularidade que configure dano à Administração, sem prejuízo das medidas previstas no inciso I deste § 3º, adotarão as providências necessárias para a apuração das infrações administrativas, observadas a segregação de funções e a necessidade de individualização das condutas, bem como remeterão ao Ministério Público competente cópias dos documentos cabíveis para a apuração dos ilícitos de sua competência.

20.19. Como já foi amplamente demonstrado que o recorrente cometeu irregularidade grave, que, inclusive, resultou em vultoso dano ao erário – e não em impropriedade formal – é claro que o dispositivo a ser aplicado, no caso, seria o inc. II e não o inc. I do § 3º acima, além das providências a cargo desta Corte Superior de Contas, que é justamente o objeto deste processo.

21. Os requisitos para a responsabilização de agentes públicos pelo TCU.

21.1. **Rodrigo Sérgio Dias** (Presidente da Funasa) (peça 318).

21.2. Alegações (p. 16-18):

21.3. O TCU tem debatido a necessidade de estabelecer nexo causal entre a conduta do agente e o resultado irregular (Acórdão 1693/2003-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler).

21.4. Deve haver análise individual para atribuir responsabilidade ao gestor caso se verifique irregularidade na sua conduta (Acórdão 247/2002-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler).

21.5. No caso concreto, é essencial individualizar as condutas, observando a boa-fé do recorrente e os pareceres favoráveis à contratação. O presidente da Funasa não praticou nenhuma irregularidade nem extrapolou suas atribuições.

21.6. O recorrente requer a exclusão da obrigação de devolução solidária do débito e o cancelamento das multas impostas. Caso sejam mantidas, solicita a redução do seu valor.

21.7. Análise:

21.8. Já foi estabelecido nesta instrução que o recorrente Rodrigo Dias, presidente da Funasa à época da

celebração e execução do Contrato 49/2017, além de assinar o TR, autorizou a adesão à Ata de Registro de Preços do Ministério da Integração Nacional (MI), assinou os empenhos como ordenador de despesas, firmou o contrato e participou da gestão contratual, autorizando pagamentos e encaminhando notas fiscais, tornando-se, assim, responsável pelo planejamento meramente formal da contratação, com indícios de direcionamento na contratação da empresa RSX e por dano ao erário em razão do superfaturamento nos serviços de operação assistida e da aquisição de produto desnecessário.

21.9. **Sérgio Luiz de Castro** (integrante técnico da EPC) (peça 286).

21.10. Alegações (p. 3-13):

21.11. A administração pública, ao exercer atividade fiscalizatória, deve obter certeza dos fatos ocorridos.

21.12. Medidas administrativas que impactam financeiramente os cidadãos devem ser analisadas sob o mesmo regime jurídico aplicado ao direito penal.

21.13. O princípio da verdade real exige que o contraditório seja garantido de forma efetiva.

21.14. O recorrente foi condenado à devolução de valores elevados apenas por ter cumprido sua competência como agente administrativo, sem que houvesse demonstração de culpa.

21.15. Cumpre destacar a brilhante jornada profissional do recorrente.

21.16. A responsabilidade de assumir consequências em razão da violação de dever jurídico exige a comprovação de algum ato ilícito, o que não ocorre no caso.

21.17. O regime de responsabilização do TCU é subjetivo, exigindo comprovação de dolo ou culpa estrito senso. Mas não foi demonstrada sequer a culpa lato senso do recorrente, de modo que sua responsabilização seria objetiva.

21.18. Para que haja responsabilização do agente, todos os seus requisitos precisam estar presentes: a) prática de ato ilícito; b) dolo ou culpa; c) nexo de causalidade entre a ação ou omissão e o resultado nocivo.

21.19. Não há nos autos qualquer evidência de que o recorrente tenha agido com intenção de causar dano ou com falta de cuidado.

21.20. O agente público só pode ser responsabilizado pessoalmente quando houver dolo ou erro grosseiro (LINDB, art. 28).

21.21. O recorrente atuou de acordo com a conduta esperada do homem médio em situação similar.

21.22. A responsabilidade do agente público deve ser limitada ao seu campo de atuação, e não houve qualquer participação do recorrente na decisão de aderir à ata de registro de preços.

21.23. Após a verificação da adequação da solução entregue ao objeto contratado, a conduta esperada do recorrente era a emissão dos termos de recebimento.

21.24. A adesão à ata foi conduzida exclusivamente pelo titular da CGMTI, não sendo razoável imputar responsabilidade ao recorrente, que ingressou na equipe de planejamento após a decisão.

21.25. O fato de documentos de contratação apresentarem similaridade não configura, por si só, indício de ilegalidade, especialmente considerando a escassez de servidores na Funasa, reconhecida no acórdão recorrido, e a prática definida no art. 29 da IN Seges/MPDG 5/2017 de utilizar minutas padronizadas.

21.26. Outros integrantes da equipe de planejamento foram afastados da condenação ao dano ao erário, enquanto o recorrente, que cumpriu seu papel como fiscal, foi responsabilizado solidariamente.

21.27. Análise:

21.28. Sérgio Luiz de Castro, integrante técnico da Equipe de Planejamento da Contratação (EPC), foi condenado ao pagamento de multa pelo planejamento meramente formal da contratação, com indícios de direcionamento na contratação da empresa RSX, e, de débito, por superfaturamento decorrente de preços excessivos referentes aos serviços de operação assistida e pela aquisição de produtos desnecessários, inadequados ou sem utilidade (a licença *SafeVal*).

21.29. Foi demonstrado nos autos que, na condição de integrante técnico da EPC, o recorrente participou da confecção do ETP (TC 015.830/2018-7, peça 99, p. 9-41) e TR (*ibidem*, p. 47-86), que foram criados apenas para atender às formalidades do processo que levou ao direcionamento para a contratação da empresa RSX, por meio da adesão à ARP 24/2017-MI, e dimensionaram inadequadamente a forma de remuneração da contratada. Também foi o requisitante das OS 1 (peça 125) e 2/2017 (peça 126) e signatário do recebimento provisório da OS 2 (peça 208, p. 105).

21.30. Foi demonstrado nos autos que o planejamento da contratação da empresa RSX pela Funasa, constituído dos artefatos elaborados pelo recorrente, foi meramente formal, destinado unicamente a confirmar a decisão previamente tomada de contratar a ferramenta *SafeVal*, por meio de adesão à ARP do MI.

21.31. Como já observado nesta instrução, verifica-se que o item 6 do ETP da Funasa é, na prática, reprodução com pequenas alterações de trechos do Termo de Referência (TR) do Processo de Escolha (PE)

5/2017 do Ministério da Integração (MI) (peça 98, p. 35, § 194).

21.32. Os requisitos e exigências para a ferramenta de análise de vulnerabilidades constantes no ETP caracterizavam, de fato, as funcionalidades da ferramenta *SafeVal*, sem que tenha sido estabelecida sua relação com as efetivas demandas da Funasa. Assim, as funcionalidades da ferramenta de análise de vulnerabilidades copiadas do processo do MI direcionavam a contratação da Funasa para a empresa RSX e sua ferramenta.

21.33. Houve, portanto, nexo direto entre as graves falhas identificadas nos artefatos elaborados pelo responsável e o prejuízo ao erário decorrente da desnecessidade da contratação.

21.34. A alegação de utilização de minutas padronizadas não elide os vícios verificados na cópia de peças do MI pela EPC da Funasa, pois, ainda que a IN SLTI/MPOG 5/2017, que revogou a IN 2/2008, preveja em seu artigo 29 a utilização de '*modelos de minutas padronizados de Termos de Referência e Projetos Básicos da Advocacia-Geral União*', tal regra não se aplica ao estudo técnico preliminar e tampouco justifica a adoção do TR proveniente do MI, visto que o parâmetro estabelecido são os modelos elaborados pela AGU.

21.35. É de notar também que, como disposto no art. 34, inc. III, da IN SLTI/MPOG 4/2014, se esperava que o fiscal, ao ter ciência do prazo de execução dos serviços, bem como da atuação de um único funcionário da empresa contratada, questionasse solicitação que implicaria em pagamento expressivo pela atividade. A magnitude do superfaturamento exigia conduta diversa do recorrente.

21.36. Verifica-se, portanto, que o recorrente cometeu erro grave na execução de suas funções, conforme evidenciado por sua participação direta na elaboração de artefatos da fase de planejamento que continham falhas graves e injustificadas, e por sua falta de cuidado ao atuar na fase de execução, que conduziram ao direcionamento da contratação e provocaram prejuízo ao erário.

21.37. Ressalte-se que a peça recursal contém também diversas declarações genéricas, resumidas acima, cuja relação objetiva com o caso concreto não é demonstrada e, por isso, em nada alteram a situação do recorrente.

22. A existência de dolo, erro grosseiro ou má-fé na atuação dos recorrentes.

22.1. **Leonardo Cézar Cavalieri dos Santos** (Coordenador-Geral de Modernização e TI da Funasa) (peças 282-283).

22.2. Alegações (p. 18-20):

22.3. O recorrente agiu de acordo com o princípio da boa-fé.

22.4. Atas de reuniões apresentadas nos autos comprovam que ele solicitou o cumprimento das recomendações feitas pelos auditores.

22.5. A boa-fé pode ser presumida, mas não a má-fé. O TCU, em diversas decisões, deixou de penalizar gestores por ausência de indícios de má-fé.

22.6. O agente público só pode ser responsabilizado quando houver dolo ou erro grosseiro em suas decisões.

22.7. A Funasa e o recorrente não tinham qualquer controle sobre o processo licitatório conduzido pelo órgão responsável pela ata de registro de preços.

22.8. Em 15/5/2018, assim que surgiram denúncias na mídia envolvendo a empresa contratada, o recorrente adotou a suspensão preventiva do contrato.

22.9. Houve prestação de serviços por apenas quatro meses.

22.10. Agindo com diligência, o recorrente orientou a presidência da Funasa a suspender o contrato para resguardar o patrimônio público.

22.11. Indevida, portanto, a sua responsabilização pessoal.

22.12. Requer sejam julgadas regulares as contas do recorrente, ainda que com ressalvas, afastando-se o débito e a multa impostos.

22.13. Pugna, ainda, pela aplicação dos precedentes invocados na peça inicial, à luz do § 1º e incisos do art. 489 do Código de Processo Civil (CPC), aplicável a esse Tribunal por força do art. 15 daquele mesmo código.

22.14. Análise:

22.15. Conforme já demonstrado, o recorrente incorreu em irregularidades que configuram erro grosseiro, sendo evidente que não se pode alegar boa-fé na prática de tais condutas.

22.16. Providências posteriores, como solicitações genéricas registradas em ata, visando ao cumprimento das recomendações de auditoria deste Tribunal (cf. peça 108) e à suspensão contratual, foram insuficientes para reverter irregularidades graves já consumadas.

22.17. O artigo 489 do CPC estabelece os requisitos da fundamentação das decisões judiciais, e seu § 1º elenca hipóteses em que a decisão será considerada não fundamentada. Contudo, a obrigatoriedade de

observância dos precedentes judiciais não é absoluta. O juiz deve levar em consideração a pertinência do precedente ao caso concreto, sob pena de violar o princípio da motivação adequada. Precedentes que não guardam similitude fática e jurídica com o caso analisado, como é o caso dos relacionados pelo recorrente, podem ser afastados sem que isso viole o dever de fundamentação.

22.18. Não procede, por conseguinte, o pleito de reforma da deliberação desfavorável ao recorrente.

22.19. **Raquel Marra Molina de Aguiar** (integrante requisitante da Equipe de Planejamento da Contratação - EPC) (peça 287).

22.20. Alegações (p. 4-5):

22.21. Na aplicação de sanções, devem ser considerados a natureza e gravidade da infração, os danos causados à administração, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente (LINDB, art. 22, § 2º).

22.22. A recorrente é servidora pública federal há quase quinze anos, possui formação técnica compatível com suas funções e nunca sofreu sanção disciplinar. Não há qualquer razão para que favorecesse a empresa contratada.

22.23. Requer-se a exclusão da multa aplicada. Caso a exclusão não seja aceita, solicita-se que a multa seja fixada no percentual mínimo de cinco por cento.

22.24. Análise:

22.25. **Edson Carlos Moreira Soares** (integrante administrativo da EPC) (peça 281).

22.26. Alegações (p. 7-9):

22.27. De acordo com o art. 28 da LINDB, o agente público só responde por dolo ou erro grosseiro, isto é, erro manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, o que não ocorreu, no caso.

22.28. Não houve erro grave, caracterizado por negligência, imprudência ou imperícia, nem a intenção de prejudicar a Administração ou beneficiar terceiros.

22.29. A boa-fé na conduta do recorrente deve ser considerada (LINDB, art. 22).

22.30. Na aplicação de sanções, devem ser consideradas as circunstâncias previstas na LINDB (art. 22, § 2º).

22.31. Diante da ausência de dolo ou erro grosseiro, requer-se a exclusão da multa. Caso não seja aceita, requer-se a sua fixação no percentual mínimo de cinco por cento.

22.32. Análise:

22.33. Conforme já demonstrado, os recorrentes incorreram em irregularidades que configuram erro grosseiro, sendo evidente que não se pode alegar boa-fé na prática de tais condutas.

22.34. O eventual brilho e lisura de suas carreiras pregressas no serviço público não são suficientes para reverter fatos dessa gravidade.

22.35. Não procedem, por conseguinte, os pleitos de reforma da deliberação que lhes foi desfavorável.

23. A proporcionalidade e razoabilidade das sanções aplicadas ao recorrente.

23.1. **Sérgio Luiz de Castro** (integrante técnico da EPC) (peça 286).

23.2. Alegações (p. 14-16 e 21):

23.3. A sanção imposta ao recorrente como técnico da equipe de planejamento e fiscal foi desproporcional em relação às penalidades aplicadas a outros agentes envolvidos. Enquanto os demais integrantes da equipe receberam multas de até R$ 10.000,00, o recorrente foi penalizado em valor superior a R$ 190.000,00.

23.4. A aplicação de sanção administrativa deve levar em consideração o princípio da culpabilidade, ou seja, o posicionamento subjetivo imaterial merecedor de reprovação presente na conduta externa do agente.

23.5. O princípio da proporcionalidade visa proteger o indivíduo contra decisões arbitrárias do Estado, ao determinar a relação adequada entre os fins determinados e os meios para seu alcance.

23.6. Requer-se que qualquer punição ao recorrente seja afastada e que a presente TCE seja arquivada em relação a ele.

23.7. Análise:

23.8. No tocante à dosimetria e possível falta de proporcionalidade e razoabilidade da multa aplicada ao recorrente, tem-se que, '*na aplicação de sanções, o TCU deve considerar a natureza e a gravidade da infração, os danos que delas provieram para a Administração Pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente, nos termos do art. 22, § 2º, do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro)*' (Acórdão 2463/2019-1ª Câmara, rel. Min. Bruno Dantas).

23.9. Além disso, '*no âmbito do TCU, a dosimetria da pena tem como balizadores o nível de gravidade dos ilícitos apurados, com a valoração das circunstâncias fáticas e jurídicas envolvidas, e a isonomia de*

tratamento com casos análogos. O Tribunal não realiza dosimetria objetiva da multa, comum à aplicação de normas do Direito Penal, e não há rol de agravantes e atenuantes legalmente reconhecido. A aplicação da sanção guarda relação com a materialidade dos fatos e a culpabilidade do responsável, não com sua capacidade financeira em quitar a dívida' (Acórdão 1137/2019-1ª Câmara, rel. Min. Vital do Rêgo).

23.10. Ressalte-se que a margem discricionária estipulada pela Lei Orgânica do TCU para a aplicação da multa proporcional ao débito de responsáveis, com base no art. 57 da Lei 8.443/1992, vai a até 100% do valor atualizado do débito. Assim, no caso vertente, a multa aplicada ao recorrente, no valor de R$ 180.000,00, correspondeu a 6,21% do somatório dos débitos que lhe foram imputados, que era de R$ 2.897.247,77 à época da prolação do acórdão condenatório (peça 254, p. 3-4), de modo que o percentual aplicado não foi exacerbado, ao contrário do que alega o recorrente.

23.11. Considerando o atendimento ao critério objetivo fixado em lei e a gravidade da conduta do recorrente, já demonstrada nesta instrução, não se sustenta a alegação de que a multa aplicada teria sido excessiva, desarrazoada ou desproporcional.

23.12. Também é claro que não procedem seus pleitos de afastamento da deliberação condenatória e arquivamento processual.

CONCLUSÃO

24. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) a contratação da ferramenta SafeVal pela Funasa mostrou-se injustificável, pois, apesar de seu diferencial nos testes de invasão, essa funcionalidade não foi utilizada; além disso, sua aplicação deveria ser complementar a outras ferramentas, como a SonarQube, e não substituí-las;

b) o valor de referência utilizado nos autos para aferir o superfaturamento relativo aos serviços de operação assistida não foi obtido de propostas de empresas licitantes, mas de fontes legítimas e confiáveis, com elevado conceito no mercado, e foi utilizado com a devida cautela;

c) não houve substituição da remuneração contratual por USTs, para efeito de análise, pela remuneração por hora trabalhada, mas simplesmente a verificação de que a remuneração fixada em USTs no contrato examinado estava flagrantemente destoante da realidade e superestimada;

d) a contratação da ferramenta SafeVal pela Funasa foi direcionada, independentemente de haver interesse pessoal, tendo em vista que: a adesão à Ata de Registro de Preços ocorreu antes da elaboração dos documentos de planejamento da contratação (como DOD, ETP e TR), o que revelou inversão no processo normativo; o ETP apresentou requisitos injustificados; houve cópia de trechos de processo do Ministério da Integração, evidenciando que o planejamento apenas legitimou decisão já tomada; e a auditoria do TCU indicou ausência de pesquisa real de alternativas e de justificativas para os requisitos exigidos para a contratação;

e) embora a celebração do contrato questionado nestes autos tenha decorrido de adesão a ata de registro de preços do Ministério da Integração Nacional (MI) e não de licitação promovida pela Funasa, os recorrentes Raquel e Edson participaram da elaboração de planejamento meramente formal, com fundados indícios de direcionamento, prática que constitui erro grosseiro, afasta a boa-fé na sua conduta e justifica a imposição de multa a ambos;

f) as funcionalidades da ferramenta de análise de vulnerabilidades copiadas do processo do MI direcionavam a contratação da Funasa para a empresa RSX e sua ferramenta, de modo que a similaridade entre os documentos do MI e da Funasa não foi apenas aproveitamento legítimo de informações anteriores, mas indício claro de falha no planejamento e de direcionamento da contratação;

g) o recorrente Rodrigo Dias, presidente da Funasa à época da celebração e execução do Contrato 49/2017, além de assinar o TR, autorizou a adesão à Ata de Registro de Preços do Ministério da Integração Nacional (MI), assinou os empenhos como ordenador de despesas, firmou o contrato e participou da gestão contratual, autorizando pagamentos e encaminhando notas fiscais, tornando-se, assim, responsável pelo planejamento meramente formal da contratação, com indícios de direcionamento na contratação da empresa RSX e por dano ao erário em razão do superfaturamento nos serviços de operação assistida e da aquisição de produto desnecessário;

h) o recorrente Leonardo Cavalieri não foi responsabilizado apenas por ocupar um cargo de coordenação, mas sim por sua participação ativa em irregularidades que configuraram erro grosseiro, tais como o direcionamento da contratação, a falta de fiscalização e a negligência na análise de preços e na execução contratual;

i) o recorrente Sérgio Luiz de Castro cometeu erro grave na execução de suas funções, conforme evidenciado por sua participação direta na elaboração de artefatos da fase de planejamento que continham falhas

graves e injustificadas e por sua falta de cuidado ao atuar na fase de execução, que conduziram ao direcionamento da contratação e provocaram prejuízo ao erário;

j) considerando-se o atendimento ao critério objetivo fixado em lei e a gravidade de sua conduta, não merece guarida a alegação do recorrente Sérgio Luiz de Castro de que a multa que lhe foi aplicada nestes autos teria sido excessiva, desarrazoada ou desproporcional.

25. Com base nessas conclusões, propõe-se o conhecimento dos recursos de reconsideração interpostos para que lhes seja negado provimento.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

26. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise dos recursos de reconsideração interpostos por Rodrigo Sergio Dias, Leonardo Cezar Cavalieri dos Santos, Sérgio Luiz de Castro, Raquel Marra Molina de Aguiar e Edson Carlos Moreira Soares, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992:

a) conhecer dos recursos e, no mérito, negar-lhes provimento;

b) dar conhecimento aos recorrentes e à Fundação Nacional de Saúde (Funasa) da decisão que vier a ser prolatada."

80. O MPTCU, representado pela Procuradora-Geral, Cristina Machado da Costa e Silva, manifestou-se em divergência parcial quanto ao encaminhamento alvitrado (peça 344):

"Trata-se de Recursos de Reconsideração interpostos pelos Srs. Rodrigo Sérgio Dias, Leonardo Cézar Cavalieri dos Santos, Sérgio Luiz de Castro, Raquel Marra Molina de Aguiar e Edson Carlos Moreira Soares contra o Acórdão n.º 1.064/2024-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, mantido, em sede de embargos de declaração, pelo Acórdão n.º 1.436/2024-TCU-Plenário, da mesma relatoria.

2. O acórdão combatido julgou irregulares as contas dos recorrentes, condenou três deles em débito solidário de R$ 1.967.982,91 e ao pagamento de multas individuais do art. 57 da Lei n.º 8.443/1992 (Srs. Rodrigo Sérgio Dias, Leonardo Cézar Cavalieri dos Santos e Sérgio Luiz de Castro, além da empresa RSX Informática Ltda. e do Sr. Lawrence Leite Gomes Barbosa), aplicou aos cinco recorrentes multa do art. 58, inciso II, da Lei n.º 8.443/1992, e inabilitou o Sr. Leonardo Cézar Cavalieri dos Santos para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo prazo de cinco anos.

3. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial instaurada em cumprimento ao item 9.7 do Acórdão n.º 1.804/2019-TCU-Plenário (TC 015.830/2018-7), retificado pelo Acórdão n.º 2.414/2019-TCU-Plenário, em que o Tribunal apreciou auditoria de conformidade realizada no então Ministério da Integração Nacional, no Instituto Nacional do Seguro Social e na Fundação Nacional de Saúde, com o objetivo de avaliar a conformidade da contratação da empresa RSX Informática Ltda.

4. Este processo tem por objeto o Contrato n.º 49/2017, celebrado entre a Funasa e a empresa RSX Informática Ltda., em 11/12/2017, no valor total de R$ 3.613.600,00, em decorrência de adesão à Ata de Registro de Preços (ARP) do Pregão Eletrônico n.º 5/2017, promovido pelo então Ministério da Integração Nacional.

5. A adesão teve por objetivo adquirir uma licença do software *SafeVal*, doze meses de suporte para a licença, treinamento na solução em uma turma e operação assistida de 9.980 UST (Unidade de Serviço Técnico). O referido software tinha por objetivo analisar a qualidade do código-fonte dos sistemas e aplicativos desenvolvidos pela Funasa, em síntese, gerando relatórios que apontariam fragilidades em sua implementação.

6. Do total contratado, a Funasa efetuou pagamentos à RSX Informática Ltda. no valor de R$ 2.014.410,92, relativamente à licença de software, serviço de capacitação, de operação assistida e suporte técnico no mês de janeiro de 2018.

7. O débito imputado a três dos recorrentes, mencionados acima, decorreu de duas irregularidades: a) superfaturamento no Contrato n.º 49/2017 por preços excessivos referentes aos serviços de operação assistida, no valor de R$ 817.982,91; e b) aquisição de produtos desnecessários, inadequados ou sem utilidade, no valor de R$ 1.150.000,00.

8. A multa do art. 58, inciso II, da Lei n.º 8.443/1992 derivou de irregularidade que consistiu em 'planejamento meramente formal da contratação com indícios de direcionamento na contratação da empresa RSX por meio de adesão à ARP 24/2017 do MI'.

9. Conhecidos os presentes recursos pelo Exmo. Relator, Ministro Jhonatan de Jesus, com suspensão dos efeitos dos itens 9.2, 9.4, 9.6, 9.7, 9.8, 9.9, 9.10, 9.11 e 9.12 do acórdão recorrido, a AudRecursos, à peça 333, delimitou o seu exame técnico a avaliar as questões abaixo.

a) a realização de ato antieconômico devido à desnecessidade da solução adquirida;

b) o superfaturamento por preços excessivos dos serviços de operação assistida;
c) o planejamento meramente formal da contratação com indícios de direcionamento;
d) a natureza do cargo de presidente da Funasa e os limites de sua responsabilidade;
e) a responsabilidade dos dirigentes da Funasa pelas irregularidades na contratação;
f) os requisitos para a responsabilização de agentes públicos pelo TCU; e
g) a existência de dolo, erro grosseiro ou má-fé na atuação dos recorrentes.

10. Por adequadamente sintetizar a análise das razões recursais empreendida pela Unidade Técnica, reproduz-se abaixo, *ipsis litteris*, suas conclusões (peça 333, pp. 28-29).

a) a contratação da ferramenta SafeVal pela Funasa mostrou-se injustificável, pois, apesar de seu diferencial nos testes de invasão, essa funcionalidade não foi utilizada; além disso, sua aplicação deveria ser complementar a outras ferramentas, como a SonarQube, e não substituí-las;

b) o valor de referência utilizado nos autos para aferir o superfaturamento relativo aos serviços de operação assistida não foi obtido de propostas de empresas licitantes, mas de fontes legítimas e confiáveis, com elevado conceito no mercado, e foi utilizado com a devida cautela;

c) não houve substituição da remuneração contratual por USTs, para efeito de análise, pela remuneração por hora trabalhada, mas simplesmente a verificação de que a remuneração fixada em USTs no contrato examinado estava flagrantemente destoante da realidade e superestimada;

d) a contratação da ferramenta SafeVal pela Funasa foi direcionada, independentemente de haver interesse pessoal, tendo em vista que: a adesão à Ata de Registro de Preços ocorreu antes da elaboração dos documentos de planejamento da contratação (como DOD, ETP e TR), o que revelou inversão no processo normativo; o ETP apresentou requisitos injustificados; houve cópia de trechos de processo do Ministério da Integração, evidenciando que o planejamento apenas legitimou decisão já tomada; e a auditoria do TCU indicou ausência de pesquisa real de alternativas e de justificativas para os requisitos exigidos para a contratação;

e) embora a celebração do contrato questionado nestes autos tenha decorrido de adesão a ata de registro de preços do Ministério da Integração Nacional (MI) e não de licitação promovida pela Funasa, os recorrentes Raquel e Edson participaram da elaboração de planejamento meramente formal, com fundados indícios de direcionamento, prática que constitui erro grosseiro, afasta a boa-fé na sua conduta e justifica a imposição de multa a ambos;

f) as funcionalidades da ferramenta de análise de vulnerabilidades copiadas do processo do MI direcionavam a contratação da Funasa para a empresa RSX e sua ferramenta, de modo que a similaridade entre os documentos do MI e da Funasa não foi apenas aproveitamento legítimo de informações anteriores, mas indício claro de falha no planejamento e de direcionamento da contratação;

g) o recorrente Rodrigo Dias, presidente da Funasa à época da celebração e execução do Contrato 49/2017, além de assinar o TR, autorizou a adesão à Ata de Registro de Preços do Ministério da Integração Nacional (MI), assinou os empenhos como ordenador de despesas, firmou o contrato e participou da gestão contratual, autorizando pagamentos e encaminhando notas fiscais, tornando-se, assim, responsável pelo planejamento meramente formal da contratação, com indícios de direcionamento na contratação da empresa RSX e por dano ao erário em razão do superfaturamento nos serviços de operação assistida e da aquisição de produto desnecessário;

h) o recorrente Leonardo Cavalieri não foi responsabilizado apenas por ocupar um cargo de coordenação, mas sim por sua participação ativa em irregularidades que configuraram erro grosseiro, tais como o direcionamento da contratação, a falta de fiscalização e a negligência na análise de preços e na execução contratual;

i) o recorrente Sérgio Luiz de Castro cometeu erro grave na execução de suas funções, conforme evidenciado por sua participação direta na elaboração de artefatos da fase de planejamento que continham falhas graves e injustificadas e por sua falta de cuidado ao atuar na fase de execução, que conduziram ao direcionamento da contratação e provocaram prejuízo ao erário;

j) considerando-se o atendimento ao critério objetivo fixado em lei e a gravidade de sua conduta, não merece guarida a alegação do recorrente Sérgio Luiz de Castro de que a multa que lhe foi aplicada nestes autos teria sido excessiva, desarrazoada ou desproporcional.

11. Com base nessas conclusões, a AudRecursos propõe o conhecimento dos Recursos de Reconsideração interpostos para, no mérito, negar-lhes provimento.

12. Na sequência, trataremos dos argumentos dos recorrentes e da responsabilização por cada uma das três irregularidades.

13. O primeiro débito, de R$ 1.150.000,00, deu-se em razão da aquisição pela Funasa de produto desnecessário, inadequado ou sem utilidade, no caso, o software *Safeval*.

14. O ponto principal da análise é a discussão se a ausência da utilização dos 'testes de invasão', diferencial que continha a ferramenta *Safeval*, teria por consequência lógica a desnecessidade de sua contratação, ocasionando o ato antieconômico.

15. Ao contrário da Unidade Técnica, entendemos que os argumentos dos recorrentes podem ser acatados nesse ponto.

16. Como apontou a AudRecursos, o voto do acórdão recorrido reconheceu que os testes de invasão era 'o maior diferencial da ferramenta *SafeVal*'. Ocorre que, nas três ordens de serviço emitidas durante a execução contratual, nenhuma teve incluída em seu objeto a realização de testes de invasão.

17. Tal fato, ao nosso ver, tem relação com a fase de execução do contrato, e não com a de planejamento, quando a Funasa decidiu adquirir o referido software, sob a justificativa, legítima, de que tais testes seriam necessários para a análise de vulnerabilidades.

18. Não está claro, nos autos, por quais razões os testes não foram demandados nas ordens de serviço, muito embora o contrato tenha vigido por cinco meses, desde a sua celebração, em 11/12/2017, até a sua suspensão, em 15/5/2018.

19. Para que ocorra a responsabilização no TCU, são exigidos simultaneamente três pressupostos: i) ato ilícito na gestão dos recursos públicos; ii) conduta dolosa ou culposa; e iii) nexo de causalidade entre o dano e o comportamento do agente. Admite-se, ainda, a ocorrência de excludentes de culpabilidade, tal como a inexigibilidade de conduta diversa ou a ausência de potencial conhecimento da ilicitude.

20. Não é possível afirmar, categoricamente, que a decisão dos recorrentes em adquirir o software foi realizada antevendo que os testes de invasão, diferencial da ferramenta, não seriam aplicados na fase de execução, o que descaracteriza o necessário nexo causal entre o suposto ato antieconômico e o dano quantificado ao erário (no caso, valor pago pelo *Safeval*, de R$ 1.150.000,00).

21. Não se está a dizer, com isso, que a não utilização da potencialidade plena da ferramenta não trouxe prejuízos ao erário, mas sim que não é possível, pelos elementos do processo, atribuir essa deficiência aos gestores que planejaram a aquisição. Apenas com evidências mais robustas que associassem a decisão pela compra com o prévio conhecimento de sua desnecessidade seria possível exigir ressarcimento do dano dos gestores que atuaram no planejamento.

22. Há de se levar em conta, também, o contexto fático apresentado nos memoriais acostados à peça 336 pelos advogados do Sr. Leonardo Cézar Cavalieri dos Santos. Teriam restringido a atuação dos recorrentes fatores externos a eles, como o dever da equipe de TI, à época dos fatos, de coordenar diversas contratações, com um quadro insuficiente de servidores e deficiências da Fundação, e o processo de digitalização pelo qual passava a Administração Pública, impondo à Funasa a modernização de seu parque tecnológico e, portanto, a contratação de ferramenta que garantisse segurança digital à instituição, circunstâncias que podem ser consideradas limitadoras da ação dos agentes, nos termos do art. 22, § 1.º, do Decreto-Lei n.º 4.657/1942 (Lindb).

23. O Contrato n.º 49/2017 vigeu por cinco meses, até sua suspensão em decorrência de denúncias na mídia envolvendo a empresa contratada. Não há como saber, nesse contexto, se a Funasa não teria, nos sete meses restantes, emitido ordens de serviço para a aplicação dos testes de invasão. Essa dúvida milita a favor dos recorrentes, sendo impreciso definir se os testes necessariamente tinham que ser aplicados nos primeiros meses do contrato.

24. Pelos fundamentos acima, a contratação da ferramenta *SafeVal* pela Funasa não se mostrou injustificável, apesar de sua principal funcionalidade (testes de invasão) não ter sido utilizada. Se ocorreu dano, ele não pode ser atribuído aos Srs. Rodrigo Sérgio Dias, Leonardo Cézar Cavalieri dos Santos e Sérgio Luiz de Castro, por falta de requisitos para sua responsabilização. Por extensão, além dos três recorrentes, deve ser excluído o mesmo débito aplicado à empresa RSX Informática Ltda. e ao Sr. Lawrence Leite Gomes Barbosa.

25. O segundo débito, de R$ 817.982,91, relaciona-se ao superfaturamento no Contrato n.º 49/2017 por preços excessivos referentes aos serviços de operação assistida.

26. Segundo o Termo de Referência, o serviço de operação assistida seria executado sob demanda por meio da abertura de dois tipos de Ordens de Serviço, Tipo 1 e Tipo 2. As de tipo 1 tinham por objeto 'Procedimentos automatizados executados no Software de análise de vulnerabilidades', os quais possuíam valor fixo de dez UST's, multiplicado pela complexidade específica de cada serviço a ser executado. As de tipo 2 consistiam na análise das vulnerabilidades identificadas nas OS's do tipo 1, sendo que cada vulnerabilidade identificada teria esforço de 0,2 UST.

27. Os serviços objeto do superfaturamento imputado a três recorrentes foram dois: a) análise de código-fonte - Tipo 1, ao preço estimado de 40 UST's, correspondente a R$ 8.797,20, realizada entre 22/12/2017 e 27/12/2017 (três dias úteis); e b) análise de código-fonte - Tipo 2, ao preço de R$ 814.620,72, para os sistemas Siga, SCA e SIARH, totalizando 3.704 UST's, relativos a 18.527 incidentes, com prazo de execução de três dias úteis, findando em 2/1/2018.

28. No acórdão recorrido, calculou-se o superfaturamento relativo a preços excessivos nos serviços de operação assistida admitindo, como preço referencial, que os mesmos serviços foram executados por um único profissional ao longo de onze dias. Definiu-se, de forma conservadora, o salário de um Analista de TI como sendo R$ 17.000,00, com os demais custos indiretos, e todo o período de execução das OS's, de 22/12/2017 a 2/1/2018, perfazendo 11 dias, e não somente os dias úteis.

29. Das premissas acima, resultou um superfaturamento no valor de R$ 809.336,16 na prestação dos serviços de operação assistida, equivalente aos R$ 823.417,92 remunerados à contratada, subtraídos do preço referencial de R$ 14.081,76.

30. Como bem destacou a Unidade Técnica, os argumentos principais dos recorrentes, o de que os salários de referência do Analista de TI foram obtidos de sítios não oficiais, sem critérios científicos, e o de que seria indevido comparar a métrica de pagamento por resultados prevista no contrato com outra baseada na alocação de mão de obra, não merecem prosperar.

31. A Unidade Técnica demonstrou que o cálculo do preço referencial foi feito com dados extraídos de fontes legítimas e confiáveis, ao contrário do afirmado pelos recorrentes, com elevado conceito no mercado, incluindo atualização de valores para conferência, e foi utilizado com cautela e conservadorismo, sendo que o débito calculado com base nesses parâmetros seguramente é menor do que o real valor devido (art. 210, § 1.º, inciso II, do Regimento Interno/TCU).

32. Correta também a AudRecursos em afirmar que o Tribunal não ignorou a remuneração contratual por UST's nem a substituiu, para efeito de análise, pela remuneração por hora trabalhada, mas simplesmente verificou que a remuneração fixada em UST's no contrato estava flagrantemente destoante da realidade e superestimada. Cabe salientar que o superfaturamento atingiu incríveis 5.700%, o que é injustificável sob qualquer ponto de vista.

33. Relativamente às condutas dos Srs. Rodrigo Sérgio Dias, Leonardo Cézar Cavalieri dos Santos e Sérgio Luiz de Castro, apenados pelo superfaturamento, não há, portanto, nenhuma circunstância trazida nas razões recursais que permitam afastar as conclusões do Voto condutor da decisão vergastada, que individualizou a ação de cada recorrente e comprovou seu nexo causal com o dano apurado.

34. Há, no entanto, uma correção a ser feita. Nos ofícios citatórios, e no Relatório que antecedeu o acórdão combatido (peça 244), consta que o débito relativo ao superfaturamento na execução do Contrato n.º 49/2017 foi de R$ 809.336,16. No acórdão, constou dois débitos relativos a essa irregularidade, R$ 8.646,75 (26/3/2018) e R$ 809.336,16 (27/3/2018). Voltando à instrução preliminar (peça 163), deflagradora da citação, observa-se que o valor correto do débito é de R$ 8.646,75 (26/3/2018) somado a R$ 800.689,41 (27/3/2018). Nesse sentido, há necessidade de ajuste no valor do débito para estes últimos valores.

35. A terceira irregularidade, que ensejou a aplicação aos cinco recorrentes da multa do art. 58, inciso II, da Lei n.º 8.443/1992, teve por fundamento o planejamento meramente formal da contratação com indícios de direcionamento à empresa contratada. Os atos questionados foram as assinaturas dos artefatos da contratação, DOD, ETP e TR, elaborados pela Equipe de Planejamento da Contratação (EPC).

36. De acordo com o Acórdão n.º 1.064/2024-TCU-Plenário, o processo de planejamento da contratação apresentou diversas falhas graves, como a subversão da ordem cronológica dos documentos, a similaridade excessiva com artefatos de outro órgão (Ministério da Integração), a falta de justificativa para os requisitos especificados, e indícios de direcionamento da aquisição da ferramenta para a empresa RSX Informática Ltda., sem a devida análise das necessidades da Funasa.

37. Em decorrência dessa irregularidade, os Srs. Rodrigo Sérgio Dias, Leonardo Cézar Cavalieri dos Santos, Sérgio Luiz de Castro, Raquel Marra Molina de Aguiar e Edson Carlos Moreira Soares foram apenados, após rejeição de suas razões de justificativa.

38. Além do competente exame técnico dos argumentos dos recorrentes feito pela AudRecursos, com o qual concordamos, some-se o que consta do teor do Despacho n.º 85/2017 (peça 100, pp. 121-122, do TC 015.830/2018-7), assinado pelo Sr. Leonardo Cézar Cavalieri dos Santos, datado de 1/12/2017. O despacho, parcialmente transcrito abaixo, trouxe manifestação técnica sobre o Parecer n.º 00896/2017/COVEN/PFEFUNASA/PGF/AGU, referente à Adesão à Ata de Registro de Preços n.º 24/2017, do Pregão Eletrônico n.º 05/2017 do Ministério da Integração Nacional.

II. (b). DAS FASES DAS CONTRATACÕES DE SOLUCÕES DE TECNOLOGIA DA INFORMACÃO DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR DA CONTRATACÃO

Item 29

Desta forma, caso o Estudo Técnico Preliminar exija condições diversas ou incompatíveis em face daquelas previstas na adesão, deverá a Funasa realizar o seu próprio certame licitatório, de modo que possa traçar as condições que entender adequadas para o objeto.

Em resposta ao item 29 deste parecer, informamos que as condições e especificações técnicas pactuadas pelo Órgão Gerenciador da Ata, atendem tecnicamente as necessidades da Instituição.

DO TERMO DE REFERÊNCIA

Itens 35 e 36

Para além, temos que o Termo de Referência da FUNASA deve seguir os procedimentos de execução do contrato ditados no Edital do Pregão Eletrônico/SRIP nº 05/2017 e na Ata de Registro de Preços nº 024/2017, os quais não poderão ser alterados pelo órgão não participante.

Recomenda-se, assim, que antes da adesão à área técnica atente para o alinhamento do TR à contratação originária, bem como para uniformização de todos os documentos dos autos.

Em resposta aos itens 35 e 36 deste parecer, informamos que as condições e especificações técnicas pactuadas pelo Órgão Gerenciador da Ata, atendem tecnicamente as necessidades da Instituição, bem como todos os documentos dos autos uniformes à contratação originária.

II. (d). DA POSSIBILIDADE DE ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PRECOS

Item 63

No caso dos autos, à fl. 160, consta despacho por meio do qual o Diretor Presidente da FUNASA autoriza a adesão. Todavia, tal autorização não se encontra assinado pela autoridade competente. Desse modo, recomenda-se colher a assinatura do Diretor Presidente da FUNASA, a fim de atender à exigência contida na IN nº 05/2014/SLTI/MP.

Em resposta ao item 63 deste parecer, informamos que solicitamos assinatura do Diretor Presidente da Funasa como recomendado por essa Procuradoria (fl. 160).

Item 66

De outra banda, verifica-se a necessidade de designação de servidor para atuar como fiscal do contrato correspondente, o que deverá ser complementado nos autos.

Em resposta ao item 66 deste parecer, informamos que a Portaria de designação dos servidores para fiscalização do contrato será elaborada e publicada após a assinatura do mesmo. [negrito no original; grifos nossos]

39. Fica claro, pelas respostas acima, que o Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência foram elaborados formalmente, sem os requisitos estabelecidos em norma, apenas com o intuito de validar as condições e especificações técnicas pactuadas pelo Ministério da Integração, e assim justificar a adesão à Ata de Registro de Preços. Embora no despacho conste que a ferramenta atenderia tecnicamente às necessidades da Funasa, as evidências colhidas nos autos mostram que essa análise não foi realizada.

40. Sendo assim, em linha com a Unidade Técnica, entendemos inexistir argumentos capazes de afastar as multas do art. 58, inciso II, aplicadas aos recorrentes. Os artefatos, assinados por todos eles, foram determinantes para validar tecnicamente a adesão à ARP, deixando de exigir as condições esperadas para a realização de um certame licitatório.

41. Por fim, caso venha a ser acatada a proposta de exclusão parcial do débito de R$ 1.150.000,00, cabe também a redução proporcional da multa do art. 57 da Lei n.º 8.443/1992 aplicada aos responsáveis no item 9.7 do acordão recorrido.

42. Pelo exposto, com as devidas vênias por parcialmente divergir da Unidade Instrutiva, esta representante do Ministério Público de Contas propõe:

a) conhecer dos Recursos de Reconsideração interpostos para, no mérito, dar provimento parcial aos apelos dos Srs. Rodrigo Sérgio Dias, Leonardo Cézar Cavalieri dos Santos e Sérgio Luiz de Castro, e negar provimento aos recursos dos Srs. Edson Carlos Moreira Soares e Raquel Marra Molina de Aguiar;

b) tornar insubsistente o débito referente à aquisição da licença *SafeVal*, no valor de R$ 1.150.000,00, constante do item 9.6 do Acórdão n.º 1.064/2024-TCU-Plenário, afastando a obrigação de recolhê-lo atribuída aos Srs. Rodrigo Sérgio Dias, Leonardo Cézar Cavalieri dos Santos e Sérgio Luiz de Castro, à empresa RSX Informática Ltda., e ao Sr. Lawrence Leite Gomes Barbosa;

c) corrigir o débito da tabela do item 9.6 do Acórdão n.º 1.064/2024-TCU-Plenário, para que conste, em relação ao superfaturamento na execução do Contrato n.º 49/2017, os valores de R$ 8.646,75 (data de ocorrência: 26/3/2018) e de R$ 800.689,41 (data de ocorrência: 27/3/2018);

d) reduzir proporcionalmente a multa do art. 57 da Lei n.º 8.443/1992 aplicada aos responsáveis identificados no item ‘b’, constantes do item 9.7 do Acórdão n.º 1.064/2024-TCU-Plenário;

e) manter os demais itens da deliberação recorrida; e

f) dar conhecimento aos recorrentes e à Fundação Nacional de Saúde da decisão que vier a ser prolatada.”

É o relatório.

VOTO

Aprecio os recursos de reconsideração interpostos por Rodrigo Sérgio Dias (ex-presidente da Fundação Nacional de Saúde – Funasa), Leonardo Cezar Cavalieri dos Santos (ex-coordenador-geral de Tecnologia da Informação da entidade), Edson Carlos Moreira Soares, Raquel Marra Molina de Aguiar e Sérgio Luiz de Castro, na qualidade de integrantes da equipe de planejamento de contratação, contra o Acórdão 1.064/2024, da relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, mantido, em sede de embargos de declaração, pelo Acórdão 1.436/2024, ambos do Plenário.

2. A deliberação impugnada foi proferida em Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada em cumprimento ao Acórdão 1.804/2019-Plenário, de mesma relatoria, que apreciou auditoria de conformidade na contratação da empresa RSX Informática Ltda., pela Funasa, mediante adesão à Ata de Registro de Preços do Pregão Eletrônico 5/2017, do então Ministério da Integração Nacional (MI).

3. O Contrato 49/2017, no valor de R$ 3.613.600,00, visava adquirir licença do software SafeVal, serviços de suporte, treinamento e operação assistida. O Tribunal, ao julgar o mérito, considerou irregulares as contas dos ora recorrentes e dos demais responsáveis, imputando-lhes débito solidário e multas individuais em razão das seguintes irregularidades: a) aquisição de produto desnecessário (licença do software), que configurou ato antieconômico; b) superfaturamento nos serviços de operação assistida; e c) planejamento meramente formal da contratação, com indícios de direcionamento.

4. Irresignados, cinco responsáveis interpuseram os presentes recursos de reconsideração. Sustentam, em síntese que: a desnecessidade da solução adquirida não foi comprovada, pois a não utilização de funcionalidade específica não invalidaria a contratação; o cálculo do superfaturamento se baseou em metodologia e fontes inadequadas; o planejamento da contratação seguiu as normas aplicáveis, sem direcionamento; e a ausência de dolo, erro grosseiro ou má-fé em suas condutas, além da delimitação das responsabilidades individuais, afastaria a condenação.

5. A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), em sua instrução (peça 333), propõe o conhecimento dos apelos para, no mérito, negar-lhes provimento.

6. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), representado pela Procuradora-Geral, Cristina Machado da Costa e Silva (peça 344), diverge parcialmente da unidade técnica. Opina no sentido de dar provimento parcial aos recursos de Rodrigo Sérgio Dias, Leonardo Cezar Cavalieri dos Santos e Sérgio Luiz de Castro para afastar o débito relativo à aquisição da licença do software. Assim o faz por entender que a não utilização de sua principal funcionalidade ocorreu na fase de execução contratual, sem possibilidade de haver nexo causal com a decisão de planejamento; mantém, contudo, o débito por superfaturamento e as multas em face do planejamento irregular, sugerindo redução proporcional das sanções do art. 57 da Lei 8.443/1992.

7. Feito o necessário resumo, passo a decidir.

II

8. Preliminarmente, ratifico o despacho de admissibilidade (peça 329), que conheceu dos recursos e lhes atribuiu efeito suspensivo porquanto preenchidos os requisitos dos arts. 32, I, e 33 da Lei 8.443/1992.

9. De ofício, examino a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória e verifico, à luz da Resolução-TCU 344/2022 e dos marcos interruptivos verificados nos autos — a apreciação do relatório de auditoria pelo Acórdão 1.804/2019-TCU-Plenário, em 31/7/2019, as citações realizadas

em 2020 e 2021 e o Acórdão 1.064/2024-TCU-Plenário —, não haver transcorrido os prazos prescricionais quinquenal e trienal.

10. No mérito, acompanho parcialmente o MPTCU para dar provimento parcial aos recursos de Rodrigo Sérgio Dias, Leonardo Cezar Cavalieri dos Santos e Sérgio Luiz de Castro, para afastar o débito referente à licença do software SafeVal e reduzir as multas do art. 57 da Lei 8.443/1992 e, quanto ao segundo, também para tornar sem efeito a sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança. Quanto aos recursos de Raquel Marra Molina de Aguiar e Edson Carlos Moreira Soares, não identifico fundamento para alterar a decisão recorrida.

11. A primeira irregularidade a fundamentar a condenação em débito foi a aquisição de licença do software SafeVal, produto desnecessário, no valor de R$ 1.150.000,00. O acórdão recorrido se apoiou na ausência de utilização do principal uso da ferramenta durante a execução contratual — os denominados "testes de invasão".

12. Conforme ponderou a representante do *Parquet*, a responsabilização por dano ao erário exige comprovação do liame de causalidade entre conduta do agente e prejuízo. No caso, a decisão de comprar o programa ocorreu na fase de planejamento, com a justificativa de que suas funcionalidades, incluindo os testes de invasão, eram necessárias para a segurança dos sistemas da Funasa; a não utilização do artifício, por sua vez, é fato ocorrido na fase de execução do ajuste.

13. Não há elementos suficientes para concluir que, no momento do planejamento, os gestores sabiam que os testes de invasão não seriam utilizados. Tampouco se pode afirmar que essa funcionalidade permaneceria sem uso caso o contrato tivesse vigorado durante os 12 meses inicialmente previstos. A dúvida milita em favor dos responsáveis e impede estabelecer nexo causal suficientemente seguro entre a decisão de adquirir a ferramenta e o prejuízo correspondente ao valor integral da licença.

14. Desse modo, acolho a proposta para afastar o débito de R$ 1.150.000,00, imputado a Rodrigo Sérgio Dias, Leonardo Cezar Cavalieri dos Santos e Sérgio Luiz de Castro, bem como à empresa RSX Informática Ltda. e a seu sócio. Com fundamento no art. 281 do Regimento Interno, estendo os efeitos favoráveis desta decisão à RSX e a Lawrence Leite Gomes Barbosa, que não recorreram, pois a insuficiência de prova de que o valor integral da licença constituiu dano ao erário se trata de circunstância objetiva comum a todos os responsáveis solidários, não se fundando em condição pessoal dos recorrentes.

15. Registro que o afastamento desse débito decorre da insuficiência de prova do nexo de causalidade entre a decisão de adquirir a ferramenta e o prejuízo correspondente ao valor integral da licença. Não importa reconhecer a regularidade do planejamento da contratação, cujos vícios são de outra ordem e independem do destino que a ferramenta veio a ter na execução: dizem respeito à ausência de demonstração, nos artefatos, de que a solução e os seus requisitos correspondiam às necessidades da Funasa, matéria de que trato na seção IV deste voto.

III

16. Em relação ao segundo débito oriundo do superfaturamento nos serviços de "operação assistida", os argumentos recursais de Rodrigo Sérgio Dias, Leonardo Cezar Cavalieri dos Santos e Sérgio Luiz de Castro não merecem prosperar.

17. As razões recursais contra o débito por superfaturamento se referem à metodologia do cálculo e se concentram em duas objeções: a) seria inadequado utilizar custos de mão de obra para examinar serviço remunerado por UST; e b) as fontes salariais empregadas pela auditoria não seriam confiáveis ou suficientemente auditáveis.

18. O contrato previa a prestação de serviços técnicos sob demanda, medidos pela métrica chamada UST (Unidade de Serviço Técnico). Aqueles incluíam procedimentos automatizados e análises manuais de vulnerabilidades nos sistemas da Funasa.

19. A métrica UST passou a ser adotada pela Administração Pública em contratos dessa natureza para evitar pagamento "por presença" (posto/hora), sem resultados concretos, e foi transmutado para remuneração por entregas. O TCU, ao auditar os ajustes nessas hipóteses, examina

algumas questões relevantes, tais como se a necessidade foi bem demonstrada e se o pagamento corresponde à efetiva entrega do produto esperado (em termos de volume de serviço e valor associado).

20. Assim, ainda que a execução contratual tenha sido remunerada por UST, essa métrica não impede avaliar a **economicidade da contratação**, pois no caso o que se examina é a **proporção entre o valor pago e o esforço (entrega) efetivamente demonstrado nos autos**.

21. A operação assistida se refere aos serviços de análise de código-fonte executados no âmbito das OSs 1/2017 e 2/2017: a primeira ordem de serviço incluiu análise de código-fonte tipo 1 e a denominada avaliação inicial do ambiente; a segunda, o exame de 18.527 incidentes de código-fonte tipo 2. A auditoria concluiu que a execução comprovada desses serviços ocorreu em período reduzido de onze dias e com participação de um único profissional, circunstâncias incompatíveis com o montante pago.

22. O item "avaliação inicial do ambiente" (inserido na OS 1/2017) corresponde à verificação do ambiente para instalação SafeVal, o que não constava como serviço do Termo de Referência; dessa forma, a equipe concluiu não poder haver cobrança à parte (seria algo já embutido — inerente — na licença e nos requisitos de implantação do software contratado).

23. Para calcular o dano ao erário relativo aos serviços da operação assistida, a equipe não utilizou o valor da UST (que estava superestimado no contrato), mas sim o custo real da mão de obra necessária para o serviço. A auditoria considerou, em benefício dos responsáveis, todo o intervalo de onze dias corridos entre 22/12/2017 e 2/1/2018, embora os serviços tenham sido reportados em períodos inferiores. A contratada recebeu R$ 823.417,92 pelos serviços prestados nas duas ordens de serviço. Com base em salário mensal de R$ 17.000,00 (muito acima da média de mercado na época), acrescido dos encargos, custos indiretos e margem de lucro (20%, percentual correspondente ao dobro praticado no mercado), estimou-se preço referencial do salário de R$ 14.081,76 para os onze dias trabalhados, resultando em superfaturamento de R$ 809.336,16.

24. O Tribunal não pode, portanto, ficar restrito às métricas contratuais quando estas se mostram, como no caso concreto, flagrantemente desproporcionais e destoantes da realidade fática, **resultando em sobrepreço abusivo**. Nesse sentido, a alegação de que a remuneração por Unidade de Serviço Técnico (UST) impediria a análise do custo por homem-hora, o que não se sustenta.

25. Embora a UST seja unidade de medição convencional do contrato (catálogo, pesos e regras de mensuração), essa métrica não substitui a necessidade de evidências concretas de entrega compatíveis com o pagamento realizado. Para fins de controle externo, não basta invocar, de modo abstrato, "*esforço total medido em USTs*"; é necessário demonstrar que, por ordens de serviço, relatórios de execução, homologações e demais artefatos, o volume e a complexidade efetivamente executados guardam relação com o valor desembolsado.

26. A defesa também ataca a confiabilidade das fontes salariais usadas na métrica da unidade técnica ao afirmar que a unidade se utilizou de sites não oficiais (LoveMondays, Glassdoor etc.), sem critérios científicos/auditáveis, e tal fato afastaria as informações encontradas de parâmetros legais/jurisprudenciais que privilegiam bases como contratações públicas e sistemas oficiais. Também insiste que, sendo a medição contratual por UST, não caberia reduzir o custo do serviço a homem-hora. Na mesma linha, a perícia privada contratada afirma haver "*erro*" ao se considerar "*apenas um parâmetro isolado (salário)*" e desconsiderar outros custos e o "*esforço total medido em USTs*".

27. A objeção de que salário não representa o custo total de serviço contratado junto a pessoa jurídica (por supostamente desconsiderar encargos, custos indiretos, despesas administrativas e lucro) não é suficiente para afastar o achado. O cálculo não se limitou à remuneração do profissional: foram acrescidos encargos, custos indiretos e margem de lucro de 20%. Além disso, adotou-se salário mensal de R$ 17.000,00, superior ao maior valor identificado nas fontes pesquisadas.

28. Uma vez demonstrados pela auditoria o período de execução, o número de profissionais identificados, os produtos entregues e a expressiva diferença entre o valor pago e o preço referencial calculado sob premissas conservadoras, cabia aos recorrentes apresentar elementos concretos capazes

de infirmar essa estimativa, tais como evidências de participação de outros profissionais, atividades de retaguarda ou custos extraordinários. As razões recursais, contudo, limitaram-se a objeções gerais à utilização de parâmetros salariais e não demonstraram esforços adicionais compatíveis com o montante desembolsado.

29. A situação é de desproporção "flagrante" e "abusiva". O superfaturamento decorre, na essência, do fato de que a Funasa pagou R$ 814.620,72 por serviço executado em apenas três dias úteis por um único profissional, o que torna a "estimativa" segura e o dano evidente, independentemente de pequenas variações salariais.

30. A jurisprudência desta Corte é firme (Acórdão 1.669/2024-Plenário, Ministro Benjamin Zymler) ao asseverar que "***a inexistência de valores referenciais de UST não significa a inexistência de referenciais de mercado quanto a salários***" e, em situações nas quais o objeto se aproxima de prestação de serviço baseada em força de trabalho, "***o parâmetro de preço a ser buscado no mercado não é o valor de UST, e, sim, o salário***".

31. O Acórdão 1.669/2024-TCU-Plenário admite a utilização de salários como referência para aferir a razoabilidade de preços expressos em UST quando o objeto se aproxima de prestação baseada predominantemente em força de trabalho. A aplicação desse entendimento não é automática, mas exige que o esforço efetivamente empregado esteja suficientemente demonstrado e que o cálculo seja elaborado sob premissas conservadoras. No presente caso, a auditoria identificou o período de execução, o profissional envolvido e os produtos entregues, sem que os recorrentes tenham comprovado esforços adicionais capazes de justificar o pagamento. As referências apresentadas no memorial e na perícia privada — apoiadas em pesquisas com poucos fornecedores e em contratações realizadas por outros órgãos — também não afastam o débito. Tais comparações somente seriam pertinentes se demonstrada a equivalência de objeto, o escopo, a duração, o nível de serviço, a forma de medição e as condições de execução, o que não foi evidenciado.

32. A constatação de superfaturamento impõe a esta Corte o dever de agir para recompor o erário. Assim, as razões recursais devem ser rejeitadas e o débito decorrente dos preços excessivos deve ser mantido, com ajuste nos valores e nas datas de ocorrência, conforme apontado pelo *Parquet*, para R$ 8.646,75 (26/3/2018) e R$ 800.689,41 (27/3/2018).

33. Ainda, não há reparos na responsabilização dos recorrentes. Rodrigo Sérgio Dias, presidente da Funasa, na qualidade de ordenador de despesas, autorizou os pagamentos relativos às ordens de serviço — apesar da manifesta desproporção entre o valor cobrado e a execução documentada. Os elementos disponíveis no processo de pagamento permitiam identificar a incompatibilidade, ainda que não se exigisse do dirigente um exame técnico minucioso: a Ordem de Serviço 2/2017, cujo pagamento autorizou, consignava, ela própria, a análise de 18.527 incidentes, ao preço de R$ 814.620,72, com prazo de execução de três dias úteis (peça 208, p. 104). Além disso, o dirigente havia aprovado o termo de referência que fixou o modelo de remuneração desses serviços.

34. No caso de Leonardo Cezar Cavalieri dos Santos, cuidava-se de responsável pela área de TI da Funasa, gestor do contrato e signatário dos termos de recebimento definitivo, que atuou de forma decisiva na viabilização de pagamentos vultosos por atividades realizadas em poucos dias e por único profissional. Por fim, Sérgio Luiz de Castro, fiscal técnico do contrato, requisitante da OS 1 e da OS 2/2017, foi o signatário do recebimento provisório da OS 2, detinha ciência do prazo de execução dos serviços e da atuação de um único profissional da empresa contratada; não obstante, em nenhum momento questionou o pagamento desproporcional pelas atividades realizadas.

35. Detenho-me na conduta de Leonardo Cezar Cavalieri dos Santos, porque a ela se dirige a objeção de que a responsabilização decorreria apenas do cargo. O ato que o vincula ao dano é o recebimento definitivo dos serviços das Ordens de Serviço 1 e 2/2017, por ele firmado na condição de gestor do contrato, etapa que antecedeu e viabilizou o pagamento. O instrumento que recebeu em definitivo não ocultava a desproporção: a Ordem de Serviço 2/2017 registrava a análise de 18.527 incidentes nos sistemas Siga, SCA e SIARH, correspondentes a 3.704 USTs e a R$ 814.620,72, com prazo de execução de três dias úteis, encerrado em 2/1/2018 (peça 208, p. 104). O termo de referência

previa que cada vulnerabilidade apontada na varredura automatizada seria analisada por analista de segurança (peça 152, p. 65, subitem 3.3.7.5). A análise de mais de dezoito mil apontamentos em três dias úteis equivale a mais de seis mil por dia, ritmo incompatível com exame individualizado e que um dirigente da área de tecnologia da informação percebe sem necessidade de investigação. Volume, preço e prazo constavam do próprio documento atestado; a reconstrução econômica feita pela auditoria serviu para quantificar o dano, não para revelá-lo.

36. Tampouco era o recorrente estranho à regra que produziu esse resultado. Embora não integrasse formalmente a equipe de planejamento, aprovou o estudo técnico preliminar e o termo de referência, este último com a previsão de remuneração de 0,2 UST por vulnerabilidade identificada. Ao receber os serviços, conhecia o critério de medição, o preço da unidade e o efeito de sua aplicação aos apontamentos gerados pela ferramenta.

37. A conduta exigível, nessas circunstâncias, era recusar o recebimento definitivo ou condicioná-lo à demonstração, pela contratada e pela fiscalização técnica, do esforço efetivamente empregado, levando a questão à autoridade competente para a revisão do ajuste. O recebimento provisório pelo fiscal técnico não o dispensava desse juízo: o recebimento definitivo é instância própria de controle, e não homologação do ato que o antecede. Se a confiança na etapa anterior bastasse para eximir quem a sucede, nenhum dos agentes da cadeia de liquidação responderia — nem o gestor do contrato, que confiou no fiscal, nem o ordenador de despesas, que confiou em ambos. Receber em definitivo, sem ressalva, serviço de R$ 814.620,72 cujo próprio instrumento indicava execução em três dias úteis configura inobservância de dever elementar de cuidado e, portanto, erro grosseiro (art. 28 da LINDB).

38. Quanto a Sérgio Luiz de Castro, a dupla posição que ocupou reforça a exigibilidade de conduta diversa. Integrou a equipe que definiu o modelo de remuneração e, na execução, requisitou as duas ordens de serviço e atestou provisoriamente a segunda, com ciência do prazo e da equipe alocada pela contratada. Cabia-lhe, em primeiro lugar, apontar a incompatibilidade entre o serviço prestado e o valor cobrado (art. 34, inciso III, da IN SLTI/MP 4/2014).

IV

39. No que tange à irregularidade que ensejou a aplicação de multa a todos os recorrentes — planejamento meramente formal com indícios de direcionamento —, as razões recursais são insuficientes para afastá-los da sanção.

40. Caracteriza planejamento meramente formal, no caso concreto, a combinação de fatores evidenciados nos autos: (i) **subversão do rito** (adesão/solicitação antecedendo a conclusão do planejamento), (ii) reprodução substancial de documentos de outro órgão **sem demonstração de adequação** às necessidades específicas da Funasa; e (iii) definição de requisitos com efeito de direcionamento para contratar a solução SafeVal.

41. Quanto ao primeiro, houve solicitação de adesão à ata de preços do extinto MI, que antecedeu a elaboração dos documentos de planejamento (Estudo Técnico Preliminar – ETP e Termo de Referência – TR), subvertendo a ordem lógica do processo, como se observa abaixo:

Data	Documento	Atos praticados	Responsáveis
17/9/2017	Ofício 23/2017/CGMTI/ DEADM	Movimentação inicial para adesão à ARP do MI (peça 153, p. 29)	Leonardo dos Santos
21/9/2017	DOD (Documento de Oficialização da Demanda)	Formalização da demanda e iniciação do rito de contratação, com indicação de responsáveis (peça 152, p. 3)	Leonardo dos Santos, Raquel de Aguiar, Edson Soares e Sérgio de Castro (indicados como responsáveis)
11/10/2017	Portaria 334/2017, com designação da equipe de planejamento da contratação	Instituição formal da equipe de planejamento (requisitante/técnico/ administrativo) (peça 152, p. 7)	Raquel de Aguiar, Edson Soares e Sérgio de Castro

17/10/2017	Ofício 22/2017/CGMTI/ DEADM	Envio à empresa RSX Informática Ltda. com vistas a solicitar-lhe o envio de proposta formal referente aos itens e quantidades que pretende adquirir mediante adesão à ARP (peça 153, p. 31)	Leonardo dos Santos
6/11/2017	Elaboração do ETP, Análise de Riscos – AR e TR 24/2017 (peça 152, p. 9, 43, 47)	Documentos com altíssima similaridade em relação aos do MI	Raquel de Aguiar, Edson Soares, Sérgio de Castro, Leonardo dos Santos (ETP, TR) e Rodrigo Sérgio Dias (TR)

42. O vício, no entanto, não se limita à inversão temporal. O núcleo da irregularidade está na substancial similaridade entre os artefatos da Funasa e os documentos do MI (inclusive com reprodução de trechos, tabelas e redações), sob mesma estrutura de requisitos (suporte/atualização; capacitação; operação assistida por OS e UST), a indicar que aqueles primeiros não foram produzidos para orientar a contratação com base em necessidade própria, mas "lastrear" decisão previamente tomada.

43. Conforme apontado no voto condutor do acórdão recorrido, O ETP elaborado pela Funasa contém uma grande quantidade de informações idênticas às dos documentos do MI somente dispostas de forma diferente. Por exemplo, os itens 2.3.1, 2.3.3 e 2.3.4 do ETP ([TC 015.830/2018-7] peça 87, p. 30 a 62) são praticamente idênticos aos itens 13.2, 13.1 e 13.3 do TR do MI ([TC 015.830/2018-7] peça 65, p. 8 a 10), enquanto, o item 6 do ETP ([TC 015.830/2018-7] peça 87, p. 44 a 51) é uma cópia com pequenas alterações dos itens 10, 11 e 12 do TR do MI (peça 65, p. 5 a 8). Já os itens 8 e 9 do ETP ([TC 015.830/2018-7] peça 87, p. 52 a 58) contêm as mesmas tabelas de sanções e trechos com redação igual ao do Contrato 11/2018 do MI ([TC 015.830/2018-7] peça 52, p. 6 e 21 a 26). Igualmente, se ressaltou a inexistência no processo administrativo da contratação de documentos que deveriam ter servido de suporte para elaboração do ETP e que indicassem como as pesquisas foram realizadas e como foram feitas as especificações do objeto a ser contratado.

44. Não se censura a utilização de modelos padronizados, prática que, em princípio, é legítima. O que se reprovou no acórdão recorrido foi a conjugação de circunstâncias evidenciadas nos autos, especialmente a adoção prévia da solução a ser contratada, a reprodução substancial de documentos elaborados por outro órgão e a ausência de demonstração de que os requisitos incorporados aos artefatos de planejamento correspondiam às necessidades específicas da Funasa.

45. Quanto aos integrantes da equipe de planejamento — Sérgio Luiz de Castro, na condição de integrante técnico; Edson Carlos Moreira Soares, como integrante administrativo; e Raquel Marra Molina de Aguiar, como integrante requisitante —, a responsabilização não decorreu da mera utilização de modelos ou da simples aposição de assinaturas. Fundamentou-se na participação de cada um, segundo suas atribuições, na elaboração, validação ou subscrição de documentos que reproduziam requisitos provenientes do processo do Ministério da Integração sem a necessária justificativa quanto à sua adequação à demanda da Funasa.

46. Em relação a Raquel Marra Molina de Aguiar, permaneceram sem explicação as falhas dos artefatos que subscreveu, notadamente a origem dos numerosos requisitos técnicos da solução e a elevada similaridade com os documentos do Ministério da Integração. As razões recursais não apresentam elementos novos capazes de afastar essas conclusões.

47. Quanto a Edson Carlos Moreira Soares, participou do planejamento ao subscrever o estudo técnico preliminar, a análise de riscos e o termo de referência. Também nesse ponto, o recurso não demonstra que sua atuação tenha sido meramente formal ou que estivesse impossibilitado de identificar as inconsistências relacionadas à sua esfera de atribuições.

48. No que se refere a Sérgio Luiz de Castro, sua responsabilidade foi associada à atuação como integrante técnico da equipe, com participação na elaboração e validação dos artefatos que continham os requisitos técnicos da contratação. As razões recursais não esclarecem a origem dessas especificações nem afastam a conclusão de que os documentos foram produzidos para conferir suporte formal a solução anteriormente definida.

49. Da mesma forma, a responsabilidade do ex-coordenador-geral de Tecnologia da Informação, Leonardo Cezar Cavalieri dos Santos, e do ex-presidente da Funasa, Rodrigo Sérgio Dias, é inequívoca. Não se trata de responsabilização automática pelo cargo, mas pela participação direta em atos cruciais à perpetração das irregularidades. Aquele primeiro, ora recorrente, conduziu o processo de adesão; Rodrigo Dias, na qualidade de autoridade máxima, aprovou o termo de referência e autorizou a adesão e os pagamentos. Embora não se exija do dirigente maior o domínio de minúcias técnicas, era seu dever zelar pela regularidade de aspectos centrais da contratação, **como a observância do rito legal de planejamento, cuja falha era manifesta**. O parecer jurídico favorável não afasta a responsabilidade de Rodrigo Sérgio Dias pelos atos praticados pois a manifestação jurídica não examinou as falhas técnicas nem a inversão do planejamento que fundamentam a irregularidade. No tocante às multas, os diferentes níveis de participação foram considerados na dosimetria.

50. Os atos de Leonardo Cezar Cavalieri dos Santos estão identificados nos autos. São dele o Ofício 23/2017/CGMTI/DEADM, com a movimentação inicial para a adesão, e o Ofício 22/2017/CGMTI/DEADM, de 17/10/2017, em que solicitou à RSX proposta formal para os itens da ata (peça 153, p. 29 e 31), ambos anteriores à conclusão do estudo técnico preliminar e do termo de referência, que veio a aprovar em 6/11/2017. E foi ele quem, no Despacho 85/2017, de 1º/12/2017 (peça 100, p. 121-122, do TC 015.830/2018-7), respondeu às condicionantes do parecer da Procuradoria Federal junto à Funasa.

51. Esse despacho é revelador. A Procuradoria havia advertido que, se o estudo técnico preliminar exigisse condições diversas ou incompatíveis com as da ata, a Funasa deveria realizar o seu próprio certame, e recomendado que, antes da adesão, a área técnica atentasse para o alinhamento do termo de referência à contratação originária. A resposta do recorrente limitou-se a afirmar que as condições e especificações técnicas pactuadas pelo órgão gerenciador "atendem tecnicamente as necessidades da Instituição". Como observou o Ministério Público, as evidências dos autos mostram que essa análise não foi realizada: os artefatos foram elaborados para validar as especificações do Ministério da Integração e, assim, justificar a adesão. Daí por que o parecer jurídico favorável não socorre o recorrente. A manifestação da Procuradoria estava condicionada a premissa técnica que ele próprio forneceu, e quem supre a premissa de fato de um parecer não pode, depois, invocá-lo como excludente de sua responsabilidade.

52. As razões recursais dos integrantes da equipe de planejamento, que atribuem ao então coordenador-geral a condução da adesão, não os eximem, pois subscreveram artefatos cujos requisitos não tinham origem demonstrada. São, porém, coerentes com a cronologia documentada e com a posição que ele ocupou na cadeia de atos.

V

53. Quanto à alegação de ausência de dolo/má-fé e de suposta excludente pelo parecer jurídico, observo que a responsabilização decorre de condutas objetivas e de deveres mínimos de cautela: assinatura/validação de artefatos viciados, condução/anuência à adesão, aprovação do termo de referência e autorização de pagamentos. O parecer jurídico favorável, por si só, não afasta a responsabilidade quando não enfrenta os vícios técnicos e de planejamento aqui discutidos, nem substitui o dever do gestor de zelar por aspectos manifestos do rito e da motivação do ajuste; trata-se, portanto, de erros grosseiros.

54. A circunstância de não se imputar aos agentes públicos conluio ou proveito pessoal não afasta a responsabilização: o art. 28 da LINDB a admite tanto em caso de dolo quanto de erro grosseiro. E este se caracteriza, para cada responsável, pela inobservância de cuidado elementar na

esfera de suas atribuições. Os integrantes da equipe de planejamento subscreveram artefatos com requisitos sem origem demonstrada, reproduzidos de outro órgão. O coordenador-geral deflagrou a adesão antes dos estudos, afirmou à Procuradoria adequação técnica que não fora verificada e recebeu em definitivo serviços manifestamente incompatíveis com o preço. O fiscal técnico requisitou e atestou esses serviços. O dirigente máximo aprovou o termo de referência, autorizou a adesão e ordenou os pagamentos.

55. Considerei, como determina o art. 22, caput e § 1º, da LINDB, as dificuldades reais invocadas — o quadro reduzido de servidores na área de tecnologia da informação e a multiplicidade de contratações em curso —, registradas também no parecer do Ministério Público ao tratar do débito da licença. Elas podem explicar deficiências de instrução e pesam na dosimetria, mas não justificam a inversão do rito de planejamento nem o recebimento, sem ressalva, de serviços com a desproporção verificada, condutas cuja correção não dependia de estrutura, e sim de atenção ao que os próprios documentos registravam.

56. Em petição juntada após a instrução (peça 341), a defesa de Leonardo Cezar Cavalieri dos Santos invoca o Acórdão 1.594/2023-TCU-Plenário (TC 034.305/2018-1, relator o Ministro Walton Alencar Rodrigues), em que o Tribunal, ao apreciar recursos de reconsideração relativos ao Contrato 56/2017 da Funasa, julgou regulares com ressalva as contas do recorrente e de dois integrantes da equipe de planejamento. O precedente não se ajusta ao caso. Ali não havia dano: o débito fora afastado já na decisão de origem (Acórdão 2.920/2021-TCU-Plenário, subitem 9.2), e o voto condutor arrolou, entre os elementos favoráveis aos gestores, a "ausência de dano quantificado na decisão recorrida". Remanesciam falhas na motivação do planejamento de contratação que visava atualizar solução utilizada pela entidade desde 2013, em licitação com edital próprio, as quais o Tribunal, "apenas em observância às circunstâncias do caso concreto", qualificou como formais.

57. No caso concreto, subsiste dano de R$ 809.336,16, ligado a conduta da fase de execução — o recebimento definitivo de serviços superfaturados — que não tem correspondente naquele processo. E o planejamento não reproduziu estudo anterior da própria entidade para dar continuidade a solução em uso: reproduziu especificações de outro órgão, para solução nova, em adesão deflagrada antes dos estudos e com solicitação prévia de proposta à fornecedora. O julgamento pela regularidade com ressalva, de resto, pressupõe falta de natureza formal de que não resulte dano ao erário (art. 16, inciso II, da Lei 8.443/1992).

58. As circunstâncias que o precedente valorizou e que também aqui se verificam — a ausência de indício de locupletamento e o quadro reduzido de pessoal — não são ignoradas. Repercutem, na medida que lhes cabe, no exame da inabilitação, de que passo a tratar.

59. A inabilitação por cinco anos para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança foram impostas unicamente a Leonardo Cezar Cavalieri dos Santos (subitens 9.9 e 9.10 do acórdão recorrido). O juízo de gravidade exigido pelo art. 60 da Lei 8.443/1992 recaiu sobre o conjunto das irregularidades então atribuídas ao recorrente. Integrava esse conjunto a aquisição de produto desnecessário, que respondia pela maior parcela do dano — R$ 1.150.000,00 de um total de R$ 1.967.982,91 — e exprimia a consequência mais grave da decisão de contratar, na qual o então coordenador-geral teve papel central: a de que a entidade teria despendido o valor integral da licença sem necessidade. Afastada a irregularidade atinente ao ato antieconômico, o quadro é outro. O planejamento meramente formal subsiste, mas sem o resultado danoso que se lhe associava, e está sancionado com a multa do art. 58, inciso II. O dano remanescente liga-se à execução do contrato, e nele a participação do recorrente — o recebimento definitivo dos serviços — situa-se no mesmo plano da do fiscal técnico e da do ordenador de despesas, a quem não se aplicou a inabilitação.

60. A multa do art. 57 comporta ajuste proporcional, e é o que proponho adiante. A inabilitação não: fixada no mínimo legal de cinco anos, ou subsiste por inteiro, ou é afastada. Mantê-la depois de suprimidas a maior parte do dano e a irregularidade de consequência mais gravosa seria conservar a sanção sem o suporte sobre o qual foi imposta, em desacordo com o art. 22, § 2º, da

LINDB, que manda considerar, na aplicação de sanções, a natureza e a gravidade da infração e os danos que dela provierem.

61. Não afirmo que a inabilitação dependa de dolo; a sanção alcança também condutas culposas de especial gravidade (Acórdãos 397/2024 e 2.599/2025, ambos do Plenário, relatores os Ministros Antonio Anastasia e Benjamin Zymler). No caso concreto, as irregularidades remanescentes, reprováveis e por isso sancionadas com débito e multas, não conservam, sem a parcela afastada, a gravidade que justificou medida de caráter excepcional. Concorrem para essa conclusão a inexistência de indício de proveito pessoal e a suspensão do contrato em 15/5/2018, providência que o recorrente afirma ter partido de sua iniciativa e que a instrução não contesta.

62. Torno insubsistentes, por essas razões, os subitens 9.9 e 9.10 do acórdão recorrido. Permanecem, quanto ao recorrente, o julgamento pela irregularidade das contas, o débito remanescente e as multas.

63. Por fim, considerando o afastamento do débito de R$ 1.150.000,00, recalculo a sanção pecuniária do art. 57 da Lei 8.443/1992 com base no valor remanescente do prejuízo apurado para cada um dos responsáveis solidários.

64. O acórdão combatido deliberou no sentido de que a empresa RSX Informática Ltda. e Lawrence Leite Gomes Barbosa, seu sócio, fossem condenados ao ressarcimento de R$ 2.008.975,91, com multa aproximada de 10%, no valor de R$ 200.000,00; já Rodrigo Sérgio Dias, Leonardo Cezar Cavalieri dos Santos e Sérgio Luiz de Castro o foram por R$ 1.967.982,91, com pena aproximada de 9%, isto é, R$ 180.000,00.

65. A partir da exclusão da parcela mencionada e do processamento das correções no valor do débito, os novos valores passarão a R$ 850.329,16 e R$ 809.336,16, respectivamente, com similaridade em termos de percentual aproximado do prejuízo (10% e 9%), conforme abaixo:

Responsável(is)	**Valor (R$)**
RSX Informática Ltda.	85.000,00
Lawrence Leite Gomes Barbosa	85.000,00
Rodrigo Sérgio Dias	70.000,00
Leonardo Cezar Cavalieri dos Santos	70.000,00
Sérgio Luiz de Castro	70.000,00

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 29 de setembro de 2026.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

ACÓRDÃO Nº 2649/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 036.798/2019-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial).
3. Responsáveis: Edson Carlos Moreira Soares (701.827.441-91); Lawrence Leite Gomes Barbosa (968.225.111-72); Leonardo Cezar Cavalieri dos Santos (034.421.077-41); Raquel Marra Molina de Aguiar (842.163.521-20); Rodrigo Sérgio Dias (225.510.368-01); RSX Informática Ltda. (02.873.779/0001-85); Sérgio Luiz de Castro (308.374.991-00).
3.1. Recorrentes: Edson Carlos Moreira Soares (701.827.441-91); Leonardo Cezar Cavalieri dos Santos (034.421.077-41); Sérgio Luiz de Castro (308.374.991-00); Raquel Marra Molina de Aguiar (842.163.521-20); Rodrigo Sérgio Dias (225.510.368-01).
4. Órgão/Entidade: Fundação Nacional de Saúde.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral, Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI); Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos).
8. Representação legal: Daniel Gustavo Santos Roque (311.195/OAB-SP) e Antônio Edgard Galvao Soares Pinto (12.650/OAB-DF), representando Edson Carlos Moreira Soares e Raquel Marra Molina de Aguiar; Bárbara de Fátima Marra Clauss (44.004/OAB-DF), Rodrigo Dalmeida Couto Pessoa (17.272/E/OAB-DF) e outros, representando Lawrence Leite Gomes Barbosa; Roberto Liporace Nunes da Silva (43.665/OAB-DF), representando Sérgio Luiz de Castro; Yuri Marcel Soares Oota (305.226/OAB-SP), Rafael Cezar dos Santos (342.475/OAB-SP) e outros, representando Rodrigo Sérgio Dias; Ana Luíza Queiroz Melo Jacoby Fernandes (51.623/OAB-DF), Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (6.546/OAB-DF), Jhully Keitty da Silva Rodrigues (69.863/OAB-DF), Murilo Queiroz Melo Jacoby Fernandes (41.796/OAB-DF), Gustavo Valadares (18.669/OAB-DF), Jaques Fernando Reolon (22.885/OAB-DF) e outros, representando Leonardo Cezar Cavalieri dos Santos.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos recursos de reconsideração interpostos contra o Acórdão 1.064/2024, mantido, em sede de embargos de declaração, pelo Acórdão 1.436/2024, ambos do Plenário,

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

9.1. conhecer dos recursos de reconsideração e, no mérito, dar provimento parcial aos apelos interpostos por Rodrigo Sérgio Dias, Leonardo Cezar Cavalieri dos Santos e Sérgio Luiz de Castro e negar provimento aos apresentados por Edson Carlos Moreira Soares e Raquel Marra Molina de Aguiar;

9.2. tornar insubsistente o débito referente à aquisição da licença SafeVal, no valor de R$ 1.150.000,00, constante do subitem 9.6 do Acórdão 1.064/2024-TCU-Plenário, afastando a obrigação de recolhê-lo atribuída a Rodrigo Sérgio Dias, Leonardo Cezar Cavalieri dos Santos, Sérgio Luiz de Castro, Lawrence Leite Gomes Barbosa e RSX Informática Ltda.;

9.3. corrigir o débito da tabela do subitem 9.6 do Acórdão 1.064/2024-TCU-Plenário para que conste, em relação ao superfaturamento na execução do Contrato 49/2017, os valores de R$ 8.646,75 (oito mil seiscentos e quarenta e seis reais e setenta e cinco centavos – data de ocorrência: 26/3/2018) e de R$ 800.689,41 (oitocentos mil seiscentos e oitenta e nove reais e quarenta e um centavos – data de ocorrência: 27/3/2018);

9.4. reduzir proporcionalmente para os valores abaixo discriminados, as multas do art. 57 da Lei 8.443/1992 constantes do subitem 9.7 do Acórdão 1.064/2024-TCU-Plenário e aplicadas aos responsáveis identificados no subitem 9.2 acima:

Responsável	**Valor (R$)**
RSX Informática Ltda.	85.000,00
Lawrence Leite Gomes Barbosa	85.000,00
Rodrigo Sérgio Dias	70.000,00
Leonardo Cezar Cavalieri dos Santos	70.000,00
Sérgio Luiz de Castro	70.000,00

9.5. tornar insubsistentes os subitens 9.9 e 9.10 do Acórdão 1.064/2024-TCU-Plenário;

9.6. informar os recorrentes, a empresa RSX Informática Ltda., Lawrence Leite Gomes Barbosa e a Fundação Nacional de Saúde do teor desta decisão.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2649-38/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Revisor), Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (Relator).
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.
13.3. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(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 I – Plenário
TC 015.260/2023-2
Natureza: Pedido de Reexame (Denúncia).
Órgão/Entidade: Coordenação-Geral de Material e Patrimonio - Ministério da Saúde.
Responsáveis: Flávio Ferreira dos Santos (626.615.581-87); Leonardo Rosário de Alcântara (584.867.471-04).
Interessada: Coordenação-Geral de Material e Patrimonio - Ministério da Saúde (00.394.544/0036-05).
Representação legal: André Luiz Pereira Borba Rocha (55.064/OAB-DF), representando Flávio Ferreira dos Santos; Mathaeus Lazarini de Almeida (60.712/OAB-DF), Natálie Alves Lima (65.667/OAB-DF) e outros, representando a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT); Bruno de Siqueira Pereira (20.601/OAB-DF), representando Leonardo Rosário de Alcântara.

SUMÁRIO: DENÚNCIA. MINISTÉRIO DA SAÚDE. PREGÃO ELETRÔNICO 13/2017. EXIGÊNCIA DE CERTIFICAÇÃO ABNT NBR 15.247 PARA MANUTENÇÃO DE SALAS-COFRE. RESTRIÇÃO INDEVIDA À COMPETITIVIDADE. UTILIZAÇÃO DE PREMISSA FÁTICA INVERÍDICA. INABILITAÇÃO DE LICITANTES COM BASE EM REQUISITO TÉCNICO INDEVIDAMENTE EXIGIDO. PRESTAÇÃO DE INFORMAÇÕES INVERÍDICAS AO TRIBUNAL. AUDIÊNCIA. REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO E FUNÇÃO DE CONFIANÇA. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. NÃO OCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO. RAZÕES RECURSAIS INSUFICIENTES PARA AFASTAR A CARACTERIZAÇÃO DE ERRO GROSSEIRO E A GRAVIDADE DA CONDUTA. CIRCUNSTÂNCIAS ATENUANTES. PROVIMENTO PARCIAL. REDUÇÃO DA MULTA E DO PRAZO DE INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (peça 179), que contou com a anuência do corpo diretivo (peça 180):

"**INTRODUÇÃO**

81. Trata-se de pedido de reexame interposto por Flávio Ferreira dos Santos (peças 166-172) contra o

Acórdão 2278/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues (peça 128). A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1. conhecer da denúncia, para, no mérito, considerá-la procedente;
9.2. acolher as razões de justificativa apresentadas pelo sr. Leonardo Rosário de Alcântara;
9.3. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo sr. Flávio Ferreira dos Santos;
9.4. aplicar ao Sr. Flávio Ferreira dos Santos a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, II, do Regimento Interno do TCU, no valor de R$ 60.000,00, fixando prazo de 15 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 do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;
9.5. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida;
9.6. considerar grave as condutas praticadas e inabilitar o Sr. Flávio Ferreira dos Santos para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública pelo período de 8 anos, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992;
9.7. levantar o sigilo que recai sobre as peças destes autos, à exceção das que contenham informação pessoal do denunciante, nos termos dos artigos 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014;
9.8. encaminhar cópia da deliberação aos responsáveis; e
9.9. arquivar o processo, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal.

HISTÓRICO

82. Trata-se de denúncia encaminhada a este Tribunal acerca de possíveis irregularidades relacionadas ao Pregão Eletrônico 13/2017, conduzido pela Coordenação-Geral de Material e Patrimônio do Ministério da Saúde, cujo objeto consistiu na contratação de serviços de manutenção de datacenters e ambientes de segurança situados no Rio de Janeiro (peças 1-21).

83. O referido certame já havia sido analisado anteriormente pelo TCU, no âmbito do TC 016.251/2017-2, ocasião em que a representação então formulada foi julgada improcedente, com base nas informações apresentadas pelo órgão contratante.

84. Na presente denúncia, o noticiante sustenta, em síntese, que tais informações não corresponderiam à realidade, especialmente no que se refere à alegada certificação das salas-cofre segundo a norma ABNT NBR 15.247, a qual teria sido utilizada como fundamento para a imposição de exigências técnicas restritivas no certame.

85. Diante dessas alegações, a unidade técnica promoveu instrução inicial (peça 22), concluindo pela existência de indícios de irregularidade e propondo a realização de oitivas e diligências junto ao Ministério da Saúde, com vistas ao esclarecimento dos fatos. Em resposta, o órgão apresentou documentos e informações que foram juntados aos autos (peças 28-29 e 37-39).

86. A análise dessas manifestações evidenciou que os elementos apresentados não foram suficientes para afastar as inconsistências apontadas, tendo sido identificados novos indícios de que as salas-cofre não possuíam certificação à época da licitação (peças 48 e 63). Nesse contexto, foram realizadas diligências adicionais, inclusive junto à Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

87. Em resposta, a ABNT informou que não havia concedido certificação às referidas salas-cofre nas datas pertinentes, reforçando a conclusão de que as justificativas técnicas utilizadas no edital e em manifestações posteriores não refletiam a realidade fática (peça 66).

88. Com base nesse conjunto probatório, a unidade técnica propôs a realização de audiência dos responsáveis, em razão da utilização de premissas inverídicas na condução do certame e na prestação de informações ao Tribunal (peça 72).

89. Regularmente realizadas as audiências, os responsáveis apresentaram razões de justificativa, as quais foram analisadas pela unidade instrutiva, que concluiu pelo acolhimento das alegações de um dos gestores e pela rejeição das justificativas apresentadas pelo responsável pela área técnica (peça 125).

90. O Tribunal apreciou o feito por meio do **Acórdão 2278/2025-TCU-Plenário**, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues (peça 128), conhecendo da denúncia e, no mérito, julgando-a procedente.

91. Na referida deliberação, o Tribunal acolheu as justificativas apresentadas pelo Sr. Leonardo Rosário de Alcântara, afastando sua responsabilização, e rejeitou aquelas apresentadas pelo Sr. Flávio Ferreira dos Santos, a quem imputou a prática de condutas relacionadas à utilização de premissa inverídica para restringir a competitividade do certame e à prestação de informações falsas ao Tribunal, aplicando-lhe multa e a sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública.

92. Inconformado, o responsável **Flávio Ferreira dos Santos** opôs embargos de declaração em face do referido acórdão, os quais foram apreciados pelo Tribunal por meio do **Acórdão 2715/2025-TCU-Plenário**, de

relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues (peça 142), que conheceu dos embargos e, no mérito, acolheu-os sem efeitos infringentes, apenas para prestar esclarecimentos, mantendo-se inalterado o conteúdo decisório anteriormente proferido.

93. Persistindo a irresignação, o responsável interpôs o presente pedido de reexame, cujos fundamentos serão analisados a seguir.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

94. Reitera-se a proposta de conhecimento do recurso, nos termos do Exame de Admissibilidade constante da peça 174 e do Despacho de Autoridade (peça 176), proferido pelo Ministro Jhonatan de Jesus, com a suspensão dos efeitos dos itens 9.3, 9.4, 9.5 e 9.6 do **Acórdão 2278/2025-TCU-Plenário**.

EXAME TÉCNICO

95. **Delimitação**

95.1. O presente exame contempla as análises:

a) preliminar:

a.1) da alegação de prescrição da pretensão punitiva (peça 166, p. 5-9); e

a.2) das alegações de nulidade da instrução em razão da formação incompleta da matriz de responsabilização e ausência de citação do responsável técnico (peça 166, p. 9-11).

b) mérito:

b.1) da alegação de responsabilidade limitada do recorrente (peça 166, p. 11-16);

b.2) da alegação de boa-fé, ausência de má-fé e inexistência de dolo ou erro grosseiro (peça 166, p. 17-23); e

b.3) da alegação da necessidade de reavaliar a aplicação das sanções retributiva e pecuniária (peça 166, p. 23-28).

96. **Da análise da alegação de prescrição da pretensão punitiva (peça 166, p. 5-9)**

96.1. O recorrente sustenta a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal. Para tanto, argumenta que a matéria deve ser examinada à luz da Lei 9.873/1999, da Resolução TCU 344/2022 e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) acerca da prescritibilidade das pretensões punitiva e ressarcitória no âmbito do controle externo.

96.2. Afirma, em síntese, que os fatos que lhe foram imputados remontam ao ano de 2017, especialmente à subscrição das Notas Técnicas 7, 8, 9, 12 e 16/2017/CGIE/DATASUS/SE/MS, sendo a última datada de 19/6/2017, razão pela qual o termo inicial da contagem prescricional deveria ser fixado naquele exercício.

96.3. Acrescenta que, como a premissa técnica então reputada irregular foi produzida no próprio âmbito do Datasus e encaminhada ao TCU no contexto do TC 016.251/2017-2, haveria ciência da irregularidade desde então, incidindo, segundo sua leitura, o art. 4º, inciso IV, da Resolução TCU 344/2022.

96.4. Defende, ainda, que não teria havido ato interruptivo válido antes de sua citação, ocorrida apenas em 22/11/2024, e que eventuais atos internos, além de não lhe terem sido comunicados, não individualizariam sua conduta, motivo pelo qual seriam inaptos a interromper a prescrição em relação à sua pessoa.

96.5. Ao final, requer o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva, com o consequente afastamento das sanções de multa e de inabilitação que lhe foram impostas.

Análise:

96.6. A tese não merece prosperar.

96.7. Nos termos da Lei 9.873/1999, aplicada ao âmbito do Tribunal de Contas da União conforme orientação do Supremo Tribunal Federal, a pretensão punitiva submete-se ao prazo quinquenal, cujo termo inicial deve ser definido à luz das regras específicas estabelecidas na Resolução TCU 344/2022, especialmente em razão da natureza do processo.

96.8. No caso concreto, cuida-se de apuração instaurada a partir de denúncia, recebida em 5/6/2023 (peça 1), circunstância que atrai a incidência do art. 4º, inciso III, da referida resolução, segundo o qual o prazo prescricional tem início com o recebimento da denúncia pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno. Nesse sentido:

> Nas denúncias e representações apresentadas ao TCU, a data de início da contagem do prazo prescricional (art. 4º, inciso III, da Resolução TCU 344/2022) deve ser a do recebimento da documentação pelo protocolo do Tribunal, e não a data de autuação do respectivo processo. (Acórdão 1730/2023-TCU-Segunda Câmara, rel. Min. Antônio Anastasia)

96.9. Não se mostra adequada, portanto, a pretensão de retroagir o termo inicial ao ano de 2017. Embora os atos imputados ao recorrente tenham sido praticados naquele período, a irregularidade objeto destes autos não se resume à prática formal desses atos, mas envolve a posterior constatação de que as informações técnicas que os embasaram não correspondiam à realidade, especialmente no que se refere à certificação das salas-cofre.

96.10. Nesse contexto, não se pode afirmar que havia, desde 2017, ciência inequívoca da irregularidade por parte do Tribunal ou da Administração. Ao contrário, os elementos constantes dos autos indicam que, em análise pretérita do mesmo certame, a matéria foi apreciada com base nas informações então prestadas pelo próprio órgão, sem que se tivesse conhecimento de eventual inconsistência fática.

96.11. Assim, a ciência efetiva da irregularidade, apta a deflagrar a contagem do prazo prescricional, **somente se consolidou com a autuação da presente denúncia, em 5/6/2023, marco a partir do qual se iniciou o prazo quinquenal**.

96.12. Ademais, verifica-se a ocorrência de causas interruptivas válidas, nos termos do art. 5º da Resolução TCU 344/2022.

96.13. Com efeito, a realização de atos formais e inequívocos de apuração dos fatos, a exemplo da instrução inicial voltada à análise da denúncia e à proposição de diligências e oitivas, configura hipótese de interrupção da prescrição, nos termos do inciso II do referido dispositivo, reiniciando-se a contagem do prazo a partir de então.

96.14. Posteriormente, **a ciência do recorrente acerca da audiência promovida nos autos, ocorrida em 22/11/2024 (peça 78)**, constitui nova causa interruptiva, nos termos do art. 5º, inciso I, da Resolução TCU 344/2022, o que afasta, de forma ainda mais evidente, a ocorrência de prescrição. Nessa lógica:

> Notificações, oitivas, citações e audiências constituem causas interruptivas da prescrição apenas em relação ao responsável destinatário da comunicação do TCU (art. 5º, § 5º, da Resolução TCU 344/2022) e, para esse efeito, só podem ser consideradas efetivas no momento da ciência do destinatário. (Acórdão 221/2025-TCU-Plenário, rel. Min. Bruno Dantas)

96.15. Ressalte-se que, mesmo sob a ótica da jurisprudência do STF invocada pelo recorrente, segundo a qual o prazo prescricional deve observar o princípio da *actio nata* e não pode ser indefinidamente interrompido por atos genéricos, não se verifica, no caso concreto, qualquer lapso temporal superior a cinco anos sem a prática de ato válido de apuração ou de responsabilização.

96.16. Ao contrário, entre a autuação da denúncia, em 2023, e a prática dos atos instrutórios subsequentes, bem como a ciência do responsável em 2024, observa-se a regular movimentação processual, com a adoção de medidas concretas e diretamente relacionadas à apuração das condutas imputadas, como a decisão condenatória em 1º/10/2025 (peça 128) e a decisão dos embargos declaratórios em 18/11/2025 (peça 142), o que impede o reconhecimento da prescrição, seja da pretensão punitiva principal, seja da intercorrente.

96.17. Também não procede a alegação de que eventuais atos instrutórios não teriam o condão de interromper a prescrição por não individualizarem a conduta do recorrente. A interrupção prevista no art. 5º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022 exige ato inequívoco de apuração do fato, não sendo necessária, nesse momento, a perfeita individualização de todos os responsáveis, a qual se consolida ao longo da instrução.

96.18. Rejeita-se, portanto, a preliminar.

97. **Da análise da alegação de nulidade da instrução em razão da formação incompleta da matriz de responsabilização e da ausência de citação do responsável técnico (peça 166, p. 9-11)**

97.1. O recorrente suscita preliminar de nulidade da instrução processual, ao argumento de que teria havido vício na formação da matriz de responsabilização, especialmente em razão da ausência de inclusão e citação de outros agentes que, em sua ótica, teriam participação relevante nos fatos apurados.

97.2. Sustenta, em síntese, que a responsabilização teria sido direcionada de forma incompleta e seletiva, uma vez que o responsável técnico pela elaboração ou validação das premissas técnicas adotadas no certame não teria sido chamado aos autos, o que comprometeria a adequada delimitação das responsabilidades.

97.3. Defende, ainda, que tal omissão violaria o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa, na medida em que impediria a correta distribuição de responsabilidades e poderia ensejar a imputação indevida de condutas ao recorrente. Ao final, requer o reconhecimento da nulidade da instrução, com a consequente invalidação dos atos processuais subsequentes.

Análise:

97.4. A preliminar não merece prosperar.

97.5. No âmbito do controle externo, a matriz de responsabilização constitui instrumento técnico destinado a organizar a análise das condutas e dos respectivos nexos de causalidade, não se confundindo com requisito de validade do processo. Eventuais ajustes quanto à identificação de responsáveis não implicam, por si sós, nulidade, desde que assegurados o contraditório e a ampla defesa aos agentes efetivamente chamados aos autos.

97.6. No caso concreto, verifica-se que o recorrente foi regularmente cientificado das imputações que lhe foram dirigidas, tendo tido plena oportunidade de se manifestar acerca dos fatos, apresentar justificativas e

produzir os elementos de defesa que entendeu pertinentes. Não se identifica, portanto, prejuízo concreto ao exercício de suas garantias processuais.

97.7. A alegação de nulidade fundada na ausência de citação de terceiro responsável técnico tampouco se sustenta. A eventual existência de outros agentes que possam ter concorrido para a prática dos fatos não impede a responsabilização individual daquele cuja conduta tenha sido considerada relevante para o resultado apurado, especialmente quando evidenciado o nexo entre sua atuação e a irregularidade. Reitera-se que a solidariedade é um benefício da parte credora (União), sendo que o responsável não descaracterizou a sua própria responsabilidade.

97.8. Nesse ponto, cumpre destacar que a Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU) não instituiu a figura do litisconsórcio passivo necessário, tal como previsto no processo civil. A processualística própria desta Corte tampouco contempla institutos como denunciação da lide, chamamento ao processo ou obrigatoriedade de formação de litisconsórcio necessário.

97.9. Ademais, no âmbito do controle externo, a solidariedade passiva configura prerrogativa do Estado-credor, que pode exigir de um ou de todos os responsáveis a integralidade do débito, ou mesmo optar por não acionar determinados corresponsáveis. Não se trata, portanto, de direito subjetivo do responsável demandado exigir a inclusão de terceiros no polo passivo do processo, sendo-lhe facultado, caso entenda pertinente, buscar eventual recomposição por meio de ação regressiva.

97.10. A jurisprudência desta Corte é pacífica nesse sentido, conforme se extrai dos seguintes precedentes:

A inviabilidade de desenvolvimento válido e regular do processo em relação a um responsável solidário não impede a responsabilização de outro perante o qual estejam reunidos os pressupostos para a irregularidade das contas e condenação ao pagamento de débito e de multa. (Acórdão 2273/2025-TCU-Segunda Câmara, rel. Min. Marcos Bemquerer)

Eventual ausência de chamamento de outros responsáveis solidários pelo TCU não constitui nulidade processual, não obstando, portanto, a imputação do débito ao agente devidamente citado, o qual, querendo, poderá requerer em juízo ressarcimento pessoal por meio de ação regressiva. (Acórdão 2825/2017-TCU-Primeira Câmara, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues)

97.11. À luz desse entendimento consolidado, não se verifica qualquer irregularidade na condução do feito pela ausência de citação de eventual responsável técnico, tampouco prejuízo ao recorrente, uma vez que inexiste obrigação legal ou lógica processual que imponha a inclusão de todos os possíveis corresponsáveis para a validade da relação processual.

97.12. Ressalte-se, ainda, que a pretensão recursal, na realidade, busca rediscutir a delimitação das responsabilidades, o que se insere no mérito da controvérsia e não configura vício processual apto a ensejar nulidade.

97.13. Rejeita-se, portanto, a preliminar.

98. **Da análise da alegação de responsabilidade limitada do recorrente (peça 166, p. 11-16)**

98.1. O recorrente defende que sua responsabilidade deve ser considerada limitada, à vista da real dinâmica de elaboração dos artefatos da contratação e da divisão de atribuições no âmbito da equipe de planejamento do Pregão Eletrônico 13/2017. Argumenta que sua atuação não se confunde com a autoria das premissas técnicas que fundamentaram o certame, tendo exercido função predominantemente institucional e de coordenação.

98.2. Afirma que ocupou o cargo de Coordenador-Geral de Infraestrutura do Datasus por período reduzido, entre agosto de 2016 e dezembro de 2017, ao passo que o Integrante Técnico da equipe de planejamento, Sr. Magno Vieira Tobias, possuía longa experiência na área, com atuação no órgão há aproximadamente 22 anos, sendo o responsável direto pela elaboração dos artefatos técnicos da contratação.

98.3. Destaca que, desde a fase inicial da contratação, houve clara divisão de funções, cabendo ao recorrente, na condição de integrante requisitante, a formalização da demanda e a representação da necessidade institucional, enquanto ao Integrante Técnico competia a elaboração do Estudo Técnico Preliminar, do Termo de Referência e das especificações técnicas.

98.4. Nesse sentido, registra que o Documento de Oficialização da Demanda (peças 167 e 168) limitou-se a indicar a necessidade de contratação de serviços de manutenção dos datacenters e ambientes de segurança, tendo a elaboração dos artefatos técnicos sido atribuída ao Integrante Técnico da equipe de planejamento, formalmente designado para tal finalidade (peça 169).

98.5. Acrescenta que o Estudo Técnico Preliminar (peça 170) e o Termo de Referência (peça 171) foram elaborados no âmbito da equipe técnica, em caráter colegiado, sendo as versões produzidas diretamente pelo Integrante Técnico, cabendo ao recorrente, quando muito, encaminhar, consolidar e responder demandas administrativas, com base nos documentos produzidos pela área especializada.

98.6. Ressalta, ainda, que suas manifestações ao longo da fase interna foram pontuais e voltadas ao esclarecimento de aspectos do Termo de Referência, citando, como exemplo, comunicação por e-mail na qual admitiu a utilização de soluções equivalentes, desde que mantida a funcionalidade do objeto, o que, em seu entendimento, evidenciaria postura voltada à competitividade do certame, e não à sua restrição.

98.7. Com base nesses elementos, defende que sua atuação se deu em cadeia decisória colegiada, com base em informações técnicas produzidas por setor especializado, não sendo possível atribuir-lhe, de forma isolada, a responsabilidade pelas premissas técnicas posteriormente questionadas.

98.8. O recorrente apresentou em anexo ao recurso documentação relacionada ao processo administrativo da contratação: justificativas técnicas e documento de oficialização da demanda de manutenção dos Datacenters do Rio de Janeiro (peças 167 e 168), instituição da equipe de planejamento da contratação (peça 169), definição e especificação dos requisitos (peça 170), termo de referência (peça 171), questionamentos técnicos e esclarecimentos (peça 172).

98.9. Requer, assim, o reconhecimento da limitação de sua responsabilidade ou o afastamento de sua responsabilização pessoal.

Análise:

98.10. A tese recursal não merece prosperar.

98.11. De fato, os elementos constantes dos autos indicam que a fase interna da contratação foi conduzida por equipe de planejamento, com divisão de atribuições entre os integrantes, cabendo ao Integrante Técnico a elaboração dos artefatos técnicos, como o Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência (peças 170 e 171), e ao recorrente, na condição de Coordenador-Geral de Infraestrutura, a formalização da demanda e a condução institucional do processo.

98.12. Todavia, essa divisão de funções não afasta, por si só, a responsabilidade do recorrente, especialmente quando evidenciado que sua atuação ultrapassou o mero encaminhamento formal da demanda, inserindo-se na validação e defesa das premissas técnicas adotadas no certame.

98.13. Com efeito, conforme assentado no voto condutor do Acórdão 2.278/2025-TCU-Plenário (peça 129), a Coordenação-Geral de Infraestrutura era o setor responsável pela elaboração das especificações técnicas, tendo o recorrente assinado diversas notas técnicas que reafirmaram a premissa de certificação das salas-cofre, notadamente as Notas Técnicas 7, 8 e 9/2017/CGIE/DATASUS/SE/MS (peça 70, p. 1-6), utilizadas para fundamentar a inabilitação das três primeiras colocadas no certame, bem como a Nota Técnica 12/2017/CGIE/DATASUS/SE/MS (peça 71), que embasou o julgamento dos recursos administrativos, além da Nota Técnica 16/2017/CGIE/DATASUS/SE/MS, de 19/6/2017 (peça 47), por meio da qual foram prestadas informações ao Tribunal. Nessa perspectiva, oportuno transcrever o seguinte trecho do voto (peça 129):

(...)

> Não se pode afirmar que a exigência era de natureza formal, uma vez que 3 licitantes foram desqualificados, por decisão do ora responsável, exclusivamente em função da ausência de comprovação da qualificação técnica (peça 70), comprovando a conduta dolosa e consciente do responsável na imposição de cláusula restritiva na licitação, sem justificativa técnica.
>
> É inconsistente o argumento do responsável de que as salas-cofre, embora não fossem certificadas formalmente à época, seriam compatíveis com a norma, pois uma delas houvera sido certificada posteriormente, sem alterações estruturais, uma vez que a norma ABNT foi editada em 2004, em momento posterior à instalação das salas.
>
> Igualmente grave é a conduta autônoma de apresentação de informações falsas ao TCU, condensadas na Nota Técnica 16/2017/CGIE/DATASUS/SE/MS, de 19/6/2017 (peça 47), afirmando que as salas-cofre possuíam certificação ABNT, induzindo em erro o julgamento da Corte, ocorrência que deve agravar a penalidade de multa e a sanção de inabilitação a serem aplicadas.

(...)

98.14. Nessas manifestações, o recorrente não apenas subscreveu os documentos produzidos no âmbito da equipe, mas também reafirmou, de forma expressa, a necessidade da exigência técnica restritiva, sustentando que a certificação ABNT constituiria condição essencial para a execução do objeto. Nessa linha, destacam-se, a seguir, trechos das notas técnicas citadas:

> ‘Comprovação que detém a certificação de que trata a Norma NBR 15.247 emitida pela ABNT para a execução de serviços de manutenção de sala cofre. Esta comprovação visa caracterizar a licitante vencedora como tecnicamente capaz à prestação do objeto deste TR, e garantir a manutenção da certificação das salas cofre do Ministério da Saúde conforme NBR 15247:2004 e Procedimento Específico PE 047.07.’ (Nota Técnica 7/CGIE/DATASUS/SE/MS, peça 70)
>
> ‘Primeiramente, cabe salientar que o Datasus realizou um alto investimento na aquisição de solução Sala Cofre certificada pela NBR 15.247 (...) com a contratação o MS objetiva a preservação dos investimentos realizados que só poderá ser alcançada com a manutenção da certificação das salas cofre adquiridas.’ (Nota Técnica 8/CGIE/DATASUS/SE/MS, peça 70)

‘Sendo assim, a proposta apresentada pela empresa não atende ao requisito editalício de certificação segundo a Norma NBR 15.247:PE 047.07, requisito este que tanto a administração quanto as licitantes estão vinculadas durante todo o procedimento licitatório.’ (Nota Técnica 9/CGIE/DATASUS/SE/MS, peça 70)

‘Com a contratação o MS objetiva a preservação dos investimentos realizados que só poderá ser alcançada com a manutenção da certificação das salas cofre adquiridas’ (...) ‘Portanto caso as manutenções sejam feitas por empresa não autorizadas o produto Sala Cofre perde sua certificação’ (Nota Técnica 12/CGIE/DATASUS/SE/MS, peça 71)

98.15. Nessas circunstâncias, não se mostra possível dissociar a atuação do recorrente da construção e sustentação das condições técnicas que fundamentaram o certame, ainda que tais condições tenham sido inicialmente elaboradas por integrante técnico da equipe.

98.16. Ademais, a posição ocupada pelo recorrente, na condição de Coordenador-Geral de Infraestrutura, implica dever de supervisão, coordenação e validação das informações técnicas utilizadas na modelagem da contratação, sobretudo quando tais informações possuem impacto direto sobre a competitividade do certame.

98.17. A alegação de que o recorrente teria se limitado a reproduzir entendimento técnico institucionalizado não se sustenta diante dos elementos constantes dos autos, que evidenciam sua atuação ativa na reafirmação da premissa adotada, inclusive em manifestações formais dirigidas tanto à Administração quanto ao próprio Tribunal.

98.18. Cumpre registrar, ainda, que a tese de que o recorrente teria atuado apenas como gestor administrativo, limitando-se a chancelar informações técnicas produzidas por seus subordinados, não é suficiente para afastar sua responsabilidade. Ainda que se reconheça a existência de equipe técnica especializada e a divisão interna de atribuições, tal circunstância não exime o agente público do dever de verificar a consistência mínima das premissas que fundamentam decisões administrativas relevantes, especialmente quando formalizadas por meio de notas técnicas por ele subscritas e utilizadas para embasar decisões com impacto direto sobre a competitividade do certame.

98.19. Nesse contexto, a invocação de ausência de conhecimento técnico aprofundado, do elevado volume de trabalho ou da confiança legítima nos subordinados não afasta a caracterização de erro grosseiro, na medida em que a conduta imputada não se limitou à mera reprodução acrítica de informações técnicas, mas envolveu a reafirmação expressa de premissa fática posteriormente demonstrada como inverídica, utilizada, inclusive, para justificar a inabilitação de licitantes e para instruir manifestações encaminhadas a este Tribunal.

98.20. Ademais, a circunstância de o recorrente exercer função de natureza gerencial não reduz, mas, ao contrário, reforça o seu dever de supervisão e de controle sobre os atos praticados no âmbito de sua unidade, especialmente quando se trata da validação de requisitos técnicos restritivos em procedimento licitatório, cuja definição exige cautela redobrada quanto à veracidade dos pressupostos adotados.

98.21. Por fim, a alegação de que não houve intenção de induzir o Tribunal a erro não se mostra suficiente para afastar a responsabilização, uma vez que a responsabilização do agente público no âmbito do TCU prescinde da demonstração de dolo específico, sendo suficiente a configuração de culpa grave ou erro grosseiro, situação na qual se amolda a conduta do recorrente com relação à irregularidade apurada pelo Tribunal nos presentes autos, nos termos do art. 28 da LINDB.

98.22. Tampouco se mostra suficiente, para afastar a responsabilização, a circunstância de o Integrante Técnico possuir maior tempo de experiência no órgão ou maior domínio técnico sobre o objeto. A solidariedade é um benefício da parte credora (União), sendo que a existência de outros agentes potencialmente responsáveis não exclui a responsabilidade daquele que participou da cadeia decisória e contribuiu para a consolidação da irregularidade.

98.23. Ademais, na condição de Coordenador-Geral de Infraestrutura e de supervisão dos trabalhos de sua equipe técnica, o recorrente estava no domínio do fato para obstar a desclassificação indevida, todavia, reafirmou, em conduta ativa, premissa fática inverídica e exigência restritiva do caráter competitivo que não era oponível aos licitantes ao tempo da realização do certame.

98.24. Quanto ao argumento de que suas manifestações demonstrariam postura favorável à competitividade, ao admitir soluções equivalentes (peça 171), verifica-se que tal circunstância não afasta o fato de que a exigência de certificação foi mantida como requisito central de habilitação, tendo sido efetivamente utilizada para a desclassificação de licitantes, conforme registrado nos autos (peça 70).

98.25. Assim, embora se reconheça que a atuação do recorrente se deu em ambiente colegiado e com suporte de área técnica especializada, os elementos dos autos demonstram que sua conduta não se limitou a atuação meramente formal ou acessória, tendo contribuído de forma relevante para a manutenção da premissa técnica que fundamentou a exigência restritiva.

98.26. Por fim, ressalta-se que a documentação relacionada ao procedimento administrativo de contratação apresentada no recurso (peças 167 a 172) não inova nos autos e não descaracteriza as irregularidades e a responsabilidade apuradas pelo Tribunal relacionadas ao recorrente na condição de Coordenador-Geral de Infraestrutura e integrante requisitante da equipe de planejamento da contratação, com participação ativa na manutenção de exigências restritivas do caráter competitivo e afirmação de premissas fáticas inverídicas, conforme observado no voto condutor da decisão recorrida (peça 129) e reiterado na presente análise.

98.27. Diante do exposto, não há elementos que justifiquem o reconhecimento de limitação de responsabilidade nos termos pretendidos pelo recorrente, devendo ser mantido o juízo de responsabilização.

98.28. Rejeita-se, portanto, a tese de responsabilidade limitada do recorrente.

99. **Da análise da alegação de boa-fé, ausência de má-fé e inexistência de dolo ou erro grosseiro (peça 166, p. 16-23)**

99.1. O recorrente defende a ausência de dolo ou erro grosseiro em sua conduta, argumentando que sua responsabilização não atende aos requisitos estabelecidos no art. 28 da LINDB, especialmente após as alterações promovidas pela Lei 13.655/2018.

99.2. Frisa que, à luz da jurisprudência do STF, notadamente no julgamento da ADI 6.421 e correlatas, a responsabilização de agentes públicos deve se restringir a hipóteses de dolo ou erro grosseiro, como forma de evitar a punição de gestores diligentes em contextos complexos.

99.3. Sustenta que o conceito de erro grosseiro deve ser interpretado como equivalente à culpa grave, caracterizada por violação evidente e inescusável do dever de cuidado, o que não se verificaria no caso concreto. Invoca, nesse sentido, o Decreto 9.830/2019, segundo o qual a responsabilização deve considerar as dificuldades reais enfrentadas pelo gestor e a complexidade da matéria.

99.4. Afirma, ainda, que a premissa relativa à certificação ABNT das salas-cofre não foi por ele criada de forma isolada, mas decorreu de entendimento técnico previamente consolidado no âmbito da equipe de planejamento, especialmente a partir da atuação do integrante técnico responsável pela elaboração do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência. Sustenta, assim, que sua atuação se deu em contexto colegiado e com base em informações técnicas fornecidas por área especializada.

99.5. Acrescenta que não seria razoável exigir que, na condição de gestor, procedesse à verificação autônoma e aprofundada da certificação técnica das salas-cofre, sobretudo em ambiente de elevada complexidade, envolvendo datacenters e infraestrutura crítica de tecnologia da informação, inexistindo, à época, qualquer alerta interno ou externo que indicasse a incorreção da premissa adotada.

99.6. Invoca, ainda, jurisprudência do TCU no sentido de que não configura erro grosseiro a não detecção de irregularidades que demandariam conhecimento técnico especializado ou revisão minuciosa de atos praticados por subordinados, citando, especificamente, os Acórdãos 2012/2022-TCU-Segunda Câmara, relator Ministro Antônio Anastasia, e 1529/2019-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler, bem como precedentes que reconhecem a legitimidade da exigência de certificação ABNT NBR 15247 em contratações envolvendo ambientes críticos de TI, como os Acórdãos 1608/2006-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes, e 2740/2015-TCU-Plenário, relator Ministro Vital do Rêgo.

99.7. Por fim, sustenta que eventual equívoco quanto à certificação das salas-cofre deve ser compreendido como erro escusável ou, no máximo, culpa leve, não alcançada pelo conceito de erro grosseiro adotado pelo TCU, inexistindo, ademais, qualquer elemento que indique atuação dolosa ou intenção de induzir a Administração ou o Tribunal a erro.

99.8. Requer, assim, o afastamento das sanções que lhe foram impostas.

Análise:

99.9. A tese não merece prosperar.

99.10. De fato, conforme disposto no art. 28 da LINDB, a responsabilização pessoal do agente público exige a demonstração de dolo ou erro grosseiro, entendido, na linha da jurisprudência deste Tribunal.

99.11. No que se refere ao elemento subjetivo, a jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que não se exige a comprovação de dolo específico para fins de responsabilização, sendo suficiente a caracterização de erro grosseiro, entendido como grave inobservância do dever de cuidado. As alterações promovidas pela Lei 13.655/2018 não afastaram a responsabilização por culpa grave, mantendo-se o dever de indenizar o erário quando demonstrada atuação dolosa ou culposa em grau elevado, conforme precedentes desta Corte. Nesse sentido:

A regra prevista no art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lindb), que estabelece que o agente público só responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro, também se aplica à responsabilidade financeira

por dano ao erário. A responsabilização do agente público pelo débito depende da comprovação de que sua conduta contribuiu para o prejuízo com, no mínimo, culpa grave. (Acórdão 8007/2025-TCU-Primeira Câmara, rel. Min. Jhonatan de Jesus)

Para aplicação de sanções pelo TCU, deve-se caracterizar a ocorrência de culpa grave ou dolo na conduta do administrador público. (Acórdão 1691/2020-TCU-Plenário, rel. Min. João Augusto Nardes)

Para que o agente público seja responsabilizado é necessário que se estabeleça o liame causal entre a sua conduta irregular e o débito apurado. A comprovação da má-fé é desnecessária, basta o resultado danoso ao Erário, o elemento subjetivo e o vínculo causal. (Acórdão 3441/2012-TCU-Plenário, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues)

99.12. No âmbito do controle financeiro da Administração Pública, a boa-fé não se presume. Incumbe ao gestor demonstrar, com base em elementos objetivos constantes dos autos, que atuou de forma diligente e compatível com as normas aplicáveis, assegurando a boa e regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, conforme dispõe o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal. A simples alegação de ausência de má-fé ou de intenção lesiva não é suficiente para afastar a responsabilização. Nesse raciocínio:

A boa-fé não pode ser presumida ou acatada a partir de mera alegação, devendo ser demonstrada e comprovada a partir dos elementos que integram os autos, corroborada em contexto fático propício ao reconhecimento dessa condição em favor dos responsáveis. (Acórdão 2534/2025-TCU-Plenário, rel. Min. João Augusto Nardes)

A boa-fé, no âmbito dos processos do TCU, não decorre de presunção legal geral. Deve estar corroborada em contexto fático e de condutas propício ao reconhecimento dessa condição em favor dos responsáveis. (Acórdão 3794/2025-TCU-Segunda Câmara, rel. Min. João Augusto Nardes)

A boa-fé deve ser aferida objetivamente, sendo necessário constatar algum ato ou fato capaz de caracterizar a conduta zelosa e diligente do responsável, mediante prova nos autos. (Acórdão 2399/2014-TCU-Plenário, rel. Min. José Múcio Monteiro)

99.13. No caso concreto, a controvérsia não se restringe à adoção de entendimento técnico em cenário controvertido, **mas envolve a utilização, como fundamento de exigência editalícia restritiva, de premissa fática que não correspondia à realidade**, qual seja, a alegada certificação das salas-cofre segundo a norma ABNT NBR 15247.

99.14. Embora o recorrente sustente que tal premissa teria sido construída no âmbito da equipe técnica e não por iniciativa isolada sua, verifica-se que sua atuação não se limitou à mera reprodução automática de informações, tendo participado da cadeia decisória que validou e sustentou a adoção dessa exigência no certame.

99.15. Nessas circunstâncias, a invocação de atuação colegiada ou de confiança em área técnica não afasta, por si só, o dever de diligência inerente ao cargo ocupado, especialmente quando se trata de requisito que impacta diretamente a competitividade da licitação.

99.16. É certo que o ordenamento jurídico não exige do gestor conhecimento técnico especializado em todos os aspectos da contratação. Contudo, exige-se, ao menos, a adoção de cautelas mínimas quanto à verificação da consistência das premissas fáticas que embasam decisões com potencial restritivo, sobretudo quando tais premissas são determinantes para a definição dos critérios de habilitação.

99.17. No caso, a utilização de informação posteriormente demonstrada como incorreta, sem que tenha sido comprovada a adoção de medidas mínimas de verificação ou validação, revela falha relevante no dever de cuidado, não sendo suficiente, para afastá-la, a alegação de complexidade técnica ou de ausência de alerta prévio.

99.18. Também não se mostra decisiva, para fins de exclusão de responsabilidade, a alegação de que a irregularidade somente teria sido esclarecida de forma categórica após diligências específicas junto à ABNT. Isso porque o padrão de diligência exigido não se limita à verificação *ex post* da irregularidade, mas abrange a necessidade de fundamentação adequada e consistente das exigências técnicas no momento de sua adoção.

99.19. Quanto à invocação de precedentes deste Tribunal que reconhecem a possibilidade de exigir certificação ABNT NBR 15247 em contratações envolvendo ambientes críticos de TI, como os Acórdãos 1608/2006-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes, e 2740/2015-TCU-Plenário, relator Ministro Vital do Rêgo, **observa-se que tais julgados tratam da validade jurídica, em tese, da exigência de certificação como critério de qualificação técnica, desde que devidamente justificada.**

99.20. Todavia, não se discute, nos presentes autos, a admissibilidade abstrata da exigência, **mas sim a veracidade da premissa fática que a embasou**, consistente na alegada certificação das salas-cofre. Assim, ainda que a exigência de certificação seja admitida pela jurisprudência desta Corte, sua aplicação concreta pressupõe que os fatos que a justificam estejam corretamente estabelecidos. A adoção de requisito técnico com base em premissa fática incorreta compromete a validade da motivação administrativa, não sendo afastada pela mera existência de precedentes que autorizam, em tese, a utilização desse tipo de exigência. Nesse sentido:

As exigências de capacidade técnica têm fundamento constitucional e não configuram, por si só, restrição indevida ao caráter competitivo do certame, porém, devem ser sempre fundamentadas tecnicamente, de forma a demonstrar inequivocamente sua imprescindibilidade e pertinência em relação ao objeto licitado. (Acórdão 2934/2024-TCU-Plenário, rel. Min. Marcos Bemquerer)

99.21. Do mesmo modo, os precedentes citados pelo recorrente, segundo os quais não se configura erro grosseiro quando a irregularidade depende de conhecimento técnico altamente especializado ou de revisão minuciosa de atos de subordinados, a exemplo dos Acórdãos 2012/2022-TCU-Segunda Câmara, relator Ministro Antônio Anastasia, e 1529/2019-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler, não se aplicam integralmente ao caso. Isso porque a irregularidade ora examinada não decorre de aspecto oculto ou de difícil detecção, mas de premissa central utilizada para justificar a modelagem do certame.

99.22. Assim, ainda que não se identifique elemento suficiente para caracterizar dolo, a conduta analisada evidencia inobservância relevante do dever de cuidado, em contexto no qual se exigia maior rigor na premissa fática que fundamentou a exigência editalícia, o que permite enquadrá-la como erro grosseiro, nos termos do art. 28 da LINDB. Nesse diapasão:

Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, o erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lindb) fica configurado quando a conduta do agente público se distancia acentuadamente daquela que seria esperada do administrador médio, parâmetro que retrata o dever de cuidado objetivo esperado de um gestor comum, capaz e prudente. (Acórdão 755/2025-TCU-Plenário, rel. Min. Jhonatan de Jesus)

Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, considera-se erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb) aquele que pode ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal ou que pode ser evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, decorrente de grave inobservância de dever de cuidado. (Acórdão 591/2025-TCU-Plenário, rel. Min. Aroldo Cedraz)

Incorre no erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lindb), entendido como grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública, o gestor que falha nas circunstâncias em que não falharia aquele que emprega nível de diligência normal no desempenho de suas funções, considerados os obstáculos e as dificuldades reais apresentados à época da prática do ato impugnado. (Acórdão 11674-TCU-Primeira Câmara, rel. Min. Jhonatan de Jesus).

99.23. Por fim, a alegação de boa-fé, embora relevante, não se mostra suficiente para afastar a responsabilização, uma vez que, no âmbito do controle externo, a boa-fé deve vir acompanhada da demonstração de atuação diligente, o que não restou evidenciado de forma suficiente nos autos.

99.24. Diante do exposto, rejeitam-se as alegações de ausência de dolo ou erro grosseiro, mantendo-se o juízo de responsabilização.

100. **Da análise da alegação da necessidade de reavaliar a aplicação das sanções retributiva e pecuniária (peça 166, p. 23-28)**

100.1. O recorrente sustenta a necessidade de reavaliação das sanções que lhe foram aplicadas, notadamente a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, e a sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, prevista no art. 60 do mesmo diploma.

100.2. Argumenta que a manutenção dessas penalidades não se compatibiliza com os parâmetros estabelecidos nos arts. 22 e 28 da LINDB, nem com a orientação jurisprudencial mais recente deste Tribunal.

100.3. Defende, para tanto, que sua conduta não se enquadra como dolo ou erro grosseiro, tendo sido praticada em contexto de elevada complexidade técnica, em ambiente de missão crítica, sob regime decisório colegiado e com relevante participação da área técnica especializada, sem qualquer benefício pessoal ou demonstração de dano ao erário.

100.4. Acrescenta circunstâncias que, em seu entendimento, deveriam ser consideradas na dosimetria da sanção, tais como o curto período de permanência no cargo, a ausência de antecedentes desabonadores e o fato de a premissa técnica ter sido construída institucionalmente ao longo do tempo.

100.5. Invoca, ainda, precedentes recentes deste Tribunal, em especial os Acórdãos 2111/2025-TCU-Plenário, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, e 2103/2025-TCU-Plenário, relator Ministro Antônio Anastasia, nos quais, mesmo diante de irregularidades reconhecidas, houve afastamento da sanção de inabilitação e redução da multa, em razão das peculiaridades do caso concreto e da necessidade de observância dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

100.6. Argumenta, ademais, que a jurisprudência do TCU tem reservado a aplicação da sanção de inabilitação para hipóteses de elevada reprovabilidade, envolvendo, em regra, dolo, má-fé ou irregularidades de maior gravidade, o que não se verificaria no caso concreto.

100.7. Ao final, requer o afastamento integral das sanções aplicadas ou, subsidiariamente, a exclusão da inabilitação e a redução da multa ao patamar mínimo legal, em consonância com os critérios de proporcionalidade, isonomia e coerência jurisprudencial.

Análise:

100.8. A pretensão recursal não merece acolhimento.

100.9. Nos termos dos arts. 58, inciso II, e 60 da Lei 8.443/1992, a aplicação de multa e da sanção de inabilitação insere-se no âmbito do poder sancionatório desta Corte, devendo sua dosimetria observar, à luz dos arts. 22 e 28 da LINDB, as circunstâncias concretas do caso, incluindo a gravidade da conduta, o grau de reprovabilidade, o contexto em que praticada e os elementos subjetivos envolvidos.

100.10. No caso concreto, a manutenção das sanções aplicadas encontra respaldo na gravidade da conduta apurada, a qual, conforme já analisado, não se limitou a mero equívoco técnico, mas envolveu a adoção e sustentação de premissa fática incorreta que impactou diretamente a modelagem do certame e a definição de requisito de habilitação com potencial restritivo.

100.11. Ainda que o recorrente invoque a complexidade do objeto e a atuação colegiada como elementos atenuantes, tais circunstâncias não são suficientes, por si sós, para afastar ou reduzir significativamente a resposta sancionatória, sobretudo quando evidenciada falha relevante no dever de diligência.

100.12. Quanto à alegação de ausência de dano ao erário ou de benefício pessoal, cumpre destacar que tais elementos, embora relevantes na dosimetria, não constituem pressupostos indispensáveis para a aplicação das sanções previstas nos arts. 58 e 60 da Lei 8.443/1992, conforme reiteradamente reconhecido pela jurisprudência desta Corte, inclusive nos Acórdãos 1.624/2019-TCU-Plenário e 2.300/2010-TCU-Plenário.

100.13. No tocante à sanção de inabilitação, é certo que sua aplicação deve ser reservada a hipóteses de maior reprovabilidade, conforme destacado pelo recorrente e reconhecido em precedentes como o Acórdão 1901/2023-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Sherman. Todavia, a avaliação acerca da gravidade da conduta deve ser realizada à luz das circunstâncias específicas do caso concreto.

100.14. No presente caso, a utilização de premissa fática inverídica para fundamentar exigência técnica em procedimento licitatório, com repercussão sobre a competitividade do certame, revela grau de reprovabilidade suficiente para justificar a aplicação de sanção mais gravosa, não se tratando de irregularidade de baixa intensidade ou de impacto meramente formal.

100.15. Esse juízo de maior reprovabilidade encontra amparo, inclusive, nas razões de decidir adotadas no voto condutor do Acórdão 2.278/2025-TCU-Plenário, no qual o Ministro Walton Alencar Rodrigues consignou que a Coordenação-Geral de Infraestrutura era o setor responsável pela elaboração das especificações técnicas, tendo o recorrente assinado notas técnicas que reafirmaram a informação falsa de que as salas-cofre eram certificadas pela ABNT, defendendo, de forma enfática e em múltiplas ocasiões, a necessidade da exigência técnica restritiva. Nesse sentido, transcreve-se o seguinte excerto do voto condutor (peça 129) (grifei):

(...)

> As diligências realizadas demonstram que as salas-cofre do DataSUS do Rio de Janeiro, objeto da contratação de manutenção preventiva, ou não possuíam certificação ABNT ou foram certificadas apenas no ano de 2022 (peça 37, p. 31), de modo que, à época da licitação (2017), **a exigência da certificação se mostrava desarrazoada, contrária ao princípio de ampla competitividade**.
>
> É inconteste que a exigência técnica foi prejudicial, uma vez que o contrato subsequente (Contrato 79/2022), para o qual a exigência técnica foi mitigada, registrou redução mensal média de 76% do valor da contratação (peça 48, p. 5), comprovando que a exigência era exorbitante e restritiva da competitividade.
>
> Por fim, está devidamente demonstrado que as informações prestadas pelo Coordenador-Geral de Infraestrutura, Sr. Flávio dos Santos, nos autos do processo TC-016.251/2017-2 (peça 47), no sentido de que a certificação ABNT seria condição essencial para a execução do objeto, **eram absolutamente falsas**, segundo as informações prestadas pela própria Associação Brasileira de Normas Técnicas (peça 66).

(...)

100.16. No mesmo sentido, o relator destacou que três licitantes foram desqualificados exclusivamente em razão da ausência de comprovação da qualificação técnica (peça 70), circunstância que evidencia a repercussão concreta da conduta sobre a competitividade do certame.

100.17. Assinalou, ainda, a gravidade autônoma da conduta consistente na prestação de informações inverídicas ao Tribunal, por meio da Nota Técnica 16/2017/CGIE/DATASUS/SE/MS, de 19/6/2017 (peça 47), elemento que foi expressamente considerado para fins de agravamento da multa e da sanção de inabilitação aplicadas ao responsável. Nesse ponto, transcreve-se o seguinte trecho do voto (peça 129):

(...)

> Na responsabilidade do Sr. Flávio Ferreira dos Santos, Coordenador-Geral de Infraestrutura do DataSUS, imputam-se as condutas de utilização de premissa falsa para inabilitação das três primeiras colocadas no certame (Notas Técnicas 7, 8, 9 e 12/2017/CGIE/DATASUS/SE/MS), bem como a apresentação de informações falsas ao TCU (Nota Técnica 16/2017/CGIE/DATASUS/SE/MS, de 19/6/2017).

A Coordenação-Geral de Infraestrutura era o setor responsável pela elaboração das especificações técnicas, tendo o responsável assinado as notas técnicas que reafirmaram a informação falsa de que as salas-cofre eram certificadas pela ABNT, defendendo o responsável, de forma enfática e em múltiplas ocasiões, a necessidade da exigência técnica restritiva.

Não se pode afirmar que a exigência era de natureza formal, uma vez que 3 licitantes foram desqualificados, por decisão do ora responsável, exclusivamente em função da ausência de comprovação da qualificação técnica (peça 70), comprovando a conduta dolosa e consciente do responsável na imposição de cláusula restritiva na licitação, sem justificativa técnica.

É inconsistente o argumento do responsável de que as salas-cofre, embora não fossem certificadas formalmente à época, seriam compatíveis com a norma, pois uma delas houvera sido certificada posteriormente, sem alterações estruturais, uma vez que a norma ABNT foi editada em 2004, em momento posterior à instalação das salas.

Igualmente grave é a conduta autônoma de apresentação de informações falsas ao TCU, condensadas na Nota Técnica 16/2017/CGIE/DATASUS/SE/MS, de 19/6/2017 (peça 47), afirmando que as salas-cofre possuíam certificação ABNT, induzindo em erro o julgamento da Corte, ocorrência que deve agravar a penalidade de multa e a sanção de inabilitação a serem aplicadas.

Assim, rejeito as razões de justificativas do Sr. Flávio Ferreira dos Santos, aplico-lhe a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/92, considero graves as infrações cometidas e aplico-lhe a pena de inabilitação para o exercício de cargos e funções de confiança, com fundamento no art. 60, da Lei 8.443/92.

(...)

100.18. Os precedentes invocados pelo recorrente, os Acórdãos 2111/2025-TCU-Plenário, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, e 2103/2025-TCU-Plenário, relator Ministro Antônio Anastasia, não conduzem à conclusão pretendida. Em tais casos, a mitigação das sanções decorreu de circunstâncias específicas, como inexperiência do agente, sobrecarga excepcional ou desproporção evidenciada em comparação com o padrão decisório da Corte, não sendo possível sua aplicação automática ao presente caso.

100.19. Ademais, a invocação de isonomia jurisprudencial exige a demonstração de identidade substancial entre os casos comparados, o que não se verifica de forma suficiente nos autos, tendo em vista as particularidades da conduta ora analisada.

100.20. Quanto à multa aplicada, não se identifica descompasso evidente com os parâmetros usualmente adotados por este Tribunal, tampouco desproporção manifesta que justifique sua redução ao mínimo legal, especialmente diante da natureza da irregularidade e do contexto em que praticada.

100.21. Nessa linha, diferentemente da premissa sustentada pelo recorrente, o voto condutor não tratou a sanção como decorrência automática da mera irregularidade formal, mas a vinculou à gravidade específica dos fatos apurados, especialmente à utilização de premissa falsa para inabilitação das três primeiras colocadas no certame e à prestação autônoma de informações falsas ao Tribunal, circunstâncias que, segundo o relator, justificaram tanto a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, quanto a inabilitação fundada no art. 60 da mesma lei.

100.22. Por fim, a alegação de que a sanção aplicada poderia gerar efeito inibidor indevido à atuação dos gestores (‘apagão das canetas’) não se sustenta quando demonstrado que a responsabilização decorre de conduta que ultrapassa o limite do erro escusável, inserindo-se no campo do erro grosseiro, nos termos do art. 28 da LINDB.

100.23. Diante do exposto, conclui-se que as sanções aplicadas se mostram adequadas e proporcionais às circunstâncias do caso concreto, não havendo elementos que justifiquem sua revisão.

100.24. Rejeitam-se, portanto, as alegações do recorrente.

CONCLUSÃO

101. Conclui-se que deve ser **negado provimento** ao recurso, uma vez que:

a) não se verifica a prescrição da pretensão punitiva, diante da existência de marcos interruptivos regularmente identificados;

b) não procede a alegação de nulidade da instrução, por ausência de exigência de litisconsórcio passivo necessário e inexistência de prejuízo ao contraditório e à ampla defesa;

c) não se sustenta a alegação de limitação de responsabilidade, tendo o recorrente atuado na validação e defesa das premissas técnicas adotadas no certame que foram questionadas nos presentes autos e resultaram na aplicação ao recorrente das sanções de multa e de inabilitação em razão das irregularidades apuradas;

d) resta caracterizado erro grosseiro, diante da adoção e reafirmação de premissa fática posteriormente demonstrada como inverídica; e

e) as sanções aplicadas mostram-se adequadas e proporcionais à gravidade da conduta.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

102. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento no

art. 48 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 286 do Regimento Interno do TCU:

a) **conhecer** do pedido de reexame, e, no mérito, **negar-lhe provimento**; e

b) **comunicar** a deliberação que vier a ser proferida ao recorrente, ao Ministério da Saúde, à Controladoria-Geral da União e demais interessados, 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 por Flávio Ferreira dos Santos contra o Acórdão 2.278/2025 — mantido pelo Acórdão 2.715/2025, ambos do Plenário e de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues —, que acolheu, sem efeito infringente, embargos de declaração opostos pelo responsável.

2. Por meio da decisão recorrida, o Tribunal rejeitou as razões de justificativa do recorrente, aplicou-lhe multa de R$ 60.000,00 e, ante a gravidade das infrações, o inabilitou por oito anos para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública.
3. Cuidam os autos de denúncia acerca de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 13/2017, conduzido pela Coordenação-Geral de Material e Patrimônio do Ministério da Saúde, cujo objeto, estimado em R$ 7.686.345,06, consistia na contratação de serviços de manutenção preventiva, programada e corretiva em datacenters e ambientes de segurança do órgão localizados no Rio de Janeiro.
4. O mesmo procedimento licitatório já havia sido examinado no TC 016.251/2017-2, no qual o Tribunal, mediante o Acórdão 1.474/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, considerou improcedente representação que questionava, entre outros aspectos, exigências de qualificação técnica relacionadas à certificação das salas-cofre pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).
5. Nestes autos, apurou-se que as instalações do Datasus e dos hospitais federais do Rio de Janeiro não possuíam, à época do Pregão Eletrônico 13/2017, a certificação NBR 15.247, que havia servido de fundamento à exigência de qualificação técnica prevista no edital. As diligências realizadas durante a instrução, inclusive junto à ABNT, confirmaram que as informações constantes dos documentos utilizados para justificar aquela exigência não correspondiam à realidade.
6. Em razão desses fatos, foram promovidas as audiências de Leonardo Rosário de Alcântara, então subsecretário de Assuntos Administrativos da Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde, a quem se atribuiu a responsabilidade pela aprovação do Termo de Referência, e de Flávio Ferreira dos Santos, então coordenador-geral de Infraestrutura do Datasus, a quem coube a elaboração de notas técnicas que fundamentaram a inabilitação das licitantes; ao apreciar o mérito, esta Corte acolheu as justificativas do primeiro e responsabilizou o segundo.
7. Considerou-se irregular a utilização, pelo recorrente, da premissa de que as salas-cofre foram certificadas pela ABNT mediante as Notas Técnicas 7, 8, 9 e 12/2017/CGIE/DATASUS/SE/MS, documentos que fundamentaram a inabilitação das três primeiras colocadas no certame. Também lhe foi imputada prestação de informação inverídica ao Tribunal no âmbito do TC 016.251/2017-2, por meio da Nota Técnica 16/2017/CGIE/DATASUS/SE/MS, de 19/6/2017.
8. No presente pedido de reexame, o responsável suscita, preliminarmente, além de prescrição, nulidade da instrução em razão da alegada formação incompleta da matriz de responsabilização, especialmente pela ausência de chamamento de Magno Vieira Tobias, integrante técnico da equipe de planejamento da contratação.
9. No mérito, Flávio dos Santos sustenta que não foi responsável pela formulação das premissas técnicas consideradas incorretas e que, na condição de coordenador-geral de Infraestrutura e integrante requisitante da equipe de planejamento, sua atuação se concentrou em atribuições institucionais e de coordenação. Afirma ter atuado de boa-fé, com suporte de equipe técnica especializada e sem incorrer em dolo ou erro grosseiro, razão pela qual requer o afastamento das sanções.

10. Subsidiariamente, questiona a proporcionalidade das penas, argumentando, entre outros aspectos, que não houve demonstração de benefício pessoal, fraude ou dano quantificado ao erário. Pede, nessa linha, exclusão da inabilitação e redução da multa.
11. A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) propõe conhecer do pedido de reexame e, no mérito, negar-lhe provimento: afasta as preliminares, considera caracterizada a responsabilidade pessoal do recorrente por erro grosseiro e entende adequadas as sanções impostas.
12. Após a análise promovida pela unidade técnica, Flávio dos Santos apresentou memoriais em que reiterou os argumentos relativos à divisão de atribuições na equipe de planejamento, à ausência de dolo ou erro grosseiro e à necessidade de revisão das apenações.
13. Feito esse breve resumo, passo a decidir.
14. Ratifico o conhecimento do recurso porquanto preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 48 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 285 e 286, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU.
15. Quanto à prescrição, não assiste razão ao recorrente.
16. A circunstância de os atos questionados remontarem a 2017 não conduz, por si só, ao reconhecimento do instituto. Tampouco procede a alegação de que o Tribunal já teria tomado conhecimento, naquele exercício, das irregularidades ora apuradas por ocasião do exame do TC 016.251/2017-2.
17. Naquela oportunidade, o TCU examinou questionamentos relativos às exigências de qualificação técnica do Pregão Eletrônico 13/2017, mas o fez com base na premissa, informada pelo próprio Ministério da Saúde, de que as salas-cofre já possuíam certificação ABNT NBR 15.247. A irregularidade apurada nestes autos é distinta: consiste precisamente na utilização de informação que não correspondia à realidade para justificar a exigência e nas consequências daí decorrentes. Não se pode, portanto, equiparar o conhecimento do requisito técnico ao conhecimento da falsidade da premissa fática utilizada para justificá-la.
18. Tratando-se de apuração originada de denúncia, incide o art. 4º, inciso III, da Resolução-TCU 344/2022, segundo o qual o prazo prescricional é contado do recebimento da denúncia ou representação pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno; no caso, a denúncia foi recebida em 5/6/2023.
19. Além disso, houve atos interruptivos posteriores — entre os quais a elaboração de instrução destinada à apuração dos fatos e a promoção de audiências dos responsáveis — ocorridos, respectivamente, em julho de 2023 e em novembro de 2024. Não transcorreu, portanto, nem o prazo quinquenal da prescrição principal nem o trienal da intercorrente.
20. Também não prospera a alegação de nulidade decorrente da ausência de inclusão de Magno Vieira Tobias na matriz de responsabilização.
21. A validade da apuração da responsabilidade pessoal de determinado agente não depende do chamamento de todos os demais servidores que eventualmente tenham participado da cadeia decisória. O processo de controle externo não exige a formação de litisconsórcio passivo necessário entre potenciais corresponsáveis, e as sanções previstas nos arts. 58 e 60 da Lei 8.443/1992 possuem caráter pessoal.
22. Exige-se que, em relação ao agente responsabilizado, estejam individualizadas a conduta, a relação causal com a irregularidade e o elemento subjetivo necessário à incidência da sanção. Flávio Ferreira dos Santos foi regularmente chamado aos autos e teve oportunidade de se manifestar sobre as condutas que lhe foram imputadas.
23. A participação de outros servidores na elaboração dos artefatos da contratação é relevante para a correta individualização da responsabilidade, mas não constitui pressuposto de validade do julgamento da conduta do recorrente. Trata-se, portanto, de circunstância a ser considerada no exame do mérito e, conforme o caso, na dosimetria das sanções; distancia-se de ser causa de nulidade processual.
24. No mérito, os documentos apresentados com o recurso permitem delimitar, com maior precisão, a participação de Flávio dos Santos na formação das premissas técnicas da contratação, sem afastar-lhe a responsabilidade.

25. Com efeito, a documentação relativa à constituição da equipe de planejamento demonstra que ele foi designado integrante requisitante, enquanto Magno Tobias figurou como integrante técnico. Os artefatos da contratação foram elaborados no âmbito dessa equipe, de modo que não se pode atribuir exclusivamente ao recorrente a concepção originária da premissa de que as salas-cofre possuíam certificação ABNT NBR 15.247.
26. Essa constatação, no entanto, não alcança o núcleo das condutas pelas quais o recorrente foi responsabilizado, pois a imputação não decorreu apenas da elaboração do Termo de Referência ou de sua posição de coordenador-geral de Infraestrutura. Flávio subscreveu as Notas Técnicas 7, 8, 9 e 12/2017/CGIE/DATASUS/SE/MS, por meio das quais a premissa da certificação foi reiterada e utilizada para sustentar a inabilitação das três primeiras colocadas no certame. Também o fez em relação à Nota Técnica 16/2017/CGIE/DATASUS/SE/MS, apresentada ao TCU no âmbito do TC 016.251/2017-2, documento em que a mesma premissa foi empregada para justificar as exigências de qualificação técnica questionadas perante esta Corte.
27. Sua atuação, portanto, não se limitou ao encaminhamento administrativo de documentos produzidos por terceiros. Houve manifestação pessoal e reiterada sobre questão que se tornou central para o resultado do certame, aspecto determinante para a análise do elemento subjetivo.
28. Ainda que se admita que o recorrente tenha inicialmente recebido de sua equipe técnica a informação de que as salas-cofre eram certificadas, o tema deixou de constituir mera premissa subjacente à contratação quando passou a fundamentar a exclusão de três licitantes e foi objeto de arguição específica perante o Tribunal.
29. A partir daquele momento, o dever de cuidado passou a exigir a verificação do fundamento fático que sustentava consequência tão relevante. A existência da certificação poderia ser aferida mediante documentação comprobatória ou identificação das placas de certificação da ABNT, sem necessidade de investigação técnica de elevada complexidade. Não há nos autos elemento que demonstre a realização dessa verificação antes de haver sido reiterada a informação nas notas técnicas subscritas pelo recorrente.
30. A confiança na equipe especializada, embora relevante para compreender o contexto em que os fatos ocorreram, não afasta o dever de diligência diante de circunstância objetiva que se tornou decisiva para a exclusão de propostas mais vantajosas e para as informações encaminhadas a esta Corte.
31. Está caracterizada, assim, grave inobservância do dever de cuidado, suficiente para configurar erro grosseiro nos termos do art. 28 da Lindb. Não é necessário, para esse fim, demonstrar que o recorrente conhecia a falsidade da informação ou que tenha atuado deliberadamente para restringir a competição.
32. Mantenho, desse modo, o juízo de responsabilidade firmado no acórdão recorrido, mas compreendo que os argumentos ora apresentados repercutem na dosimetria das sanções.
33. O voto condutor do Acórdão 2.278/2025-TCU-Plenário havia qualificado a atuação do recorrente como “dolosa e consciente”. Ao apreciar os embargos de declaração, contudo, o Tribunal esclareceu que a conduta caracterizava somente erro grosseiro. Esse enquadramento, embora suficiente para manter a responsabilização, deve repercutir na individualização da resposta sancionatória.
34. Além disso, os documentos examinados no presente recurso demonstram que a premissa técnica incorreta não foi concebida exclusivamente pelo recorrente. A contratação foi planejada por equipe que contava com integrante técnico formalmente designado, circunstância que não afasta o seu dever de cuidado violado, mas reduz o grau de reprovabilidade da conduta pois evidencia que a formulação do requisito ocorreu em contexto de atuação compartilhada.
35. Nos termos do art. 22, § 2º, da Lindb, a aplicação de sanções deve considerar a natureza e a gravidade da infração, os danos dela decorrentes, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.
36. De um lado, permanecem circunstâncias de elevada gravidade: a premissa inverídica foi reiteradamente utilizada por Flávio dos Santos e serviu de fundamento para exigências de qualificação técnica das quais decorreu a exclusão de três licitantes. Além disso, a mesma informação foi encaminhada ao TCU, com repercussão sobre a apreciação do TC 016.251/2017-2.

37. De outro, devem ser ponderados o enquadramento da conduta como erro grosseiro — assentado no julgamento dos embargos de declaração — e a circunstância de a premissa técnica ter sido formulada no âmbito de uma equipe de planejamento, com divisão formal de atribuições entre seus integrantes.
38. Esse contexto não afasta o erro grosseiro, mas recomenda ajustar a intensidade das sanções ao grau de reprovabilidade pessoal efetivamente demonstrado.
39. Quanto à multa, entendo adequado reduzi-la de R$ 60.000,00 para R$ 30.000,00. O novo valor preserva a necessária proporcionalidade em relação à gravidade das condutas, ao mesmo tempo em que considero o enquadramento subjetivo consolidado no julgamento dos embargos e as circunstâncias funcionais evidenciadas no presente recurso.
40. Subsistem, igualmente, os pressupostos para aplicar-lhe a sanção de inabilitação. A utilização de premissa inverídica para sustentar a exclusão de três licitantes, somada à apresentação de informação incorreta ao Tribunal, justifica a manutenção do juízo de gravidade exigido pelo art. 60 da Lei 8.443/1992.
41. Entretanto, pelas mesmas razões que recomendam a redução da multa, não considero proporcional manter o prazo de inabilitação por oito anos. O enquadramento da conduta como erro grosseiro, associado à divisão de atribuições na equipe de planejamento, justifica fixar a sanção em cinco anos, mínimo legal, compatibilizando sua duração com o grau de reprovabilidade pessoal efetivamente demonstrado nos autos.
42. Assim, acompanho a AudRecursos quanto à inexistência de prescrição e de nulidade processual, bem como quanto à manutenção da responsabilidade de Flávio Ferreira dos Santos. Divirjo da unidade especializada apenas quanto à dosimetria das sanções, razão pela qual dou parcial provimento ao pedido de reexame.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a 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 2650/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.260/2023-2.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame (Denúncia).
3. Interessada: Coordenação-Geral de Material e Patrimônio - Ministério da Saúde (00.394.544/0036-05).
3.1. Responsáveis: Flávio Ferreira dos Santos (626.615.581-87); Leonardo Rosário de Alcântara (584.867.471-04).
3.2. Recorrente: Flávio Ferreira dos Santos (626.615.581-87).
4. Órgão/Entidade: Coordenação-Geral de Material e Patrimônio - Ministério da Saúde.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
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 Recursos (AudRecursos).
8. Representação legal: André Luiz Pereira Borba Rocha (55.064/OAB-DF), representando Flávio Ferreira dos Santos; Mathaeus Lazarini de Almeida (60.712/OAB-DF), Natálie Alves Lima (65.667/OAB-DF) e outros, representando a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT); Bruno de Siqueira Pereira (20.601/OAB-DF), representando Leonardo Rosário de Alcântara.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, que tratam de pedido de reexame interposto por Flávio Ferreira dos Santos em face do Acórdão 2.278/2025-TCU-Plenário, proferido no âmbito de denúncia acerca de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 13/2017, conduzido pela Coordenação-Geral de Material e Patrimônio do Ministério da Saúde (CGMP/MS),

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fulcro no art. 48 da Lei 8.443/1992, e diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer do pedido de reexame e, no mérito, dar-lhe provimento parcial para:

9.1.1. reduzir de R$ 60.000,00 (sessenta mil reais) para R$ 30.000,00 (trinta mil reais) a multa aplicada a Flávio Ferreira dos Santos por meio do subitem 9.4 do Acórdão 2.278/2025-TCU-Plenário;

9.1.2. reduzir de 8 (oito) para 5 (cinco) anos o período de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública fixado no subitem 9.6 do Acórdão 2.278/2025-TCU-Plenário.

9.2. informar o teor desta deliberação ao recorrente.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2650-38/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (Relator).
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e 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 I – Plenário
TC 008.944/2021-0 [Apenso: TC 030.005/2022-1]
Natureza: Pedido de Reexame.
Órgão/Entidade: Governo do Distrito Federal.
Responsáveis: Francisco Araujo Filho (376.089.403-87); Goyazes Biotecnologia Ltda (05.658.906/0001-11); Iohan Andrade Struck (037.571.301-89); Matias Machado da Silva (22.742.908/0001-03)
Interessados: Ana Carolina Ribeiro Sehnem (839.714.241-04); Ana Lucia Guimaraes de Souza (701.920.901-78); Eduardo Hage Carmo (261.925.605-44); Jorge Antônio Chamon Junior (064.666.656-82); Matias Machado da Silva (22.742.908/0001-03); Precisa - Comercialização de Medicamentos Ltda (03.394.819/0001-79); Secretaria de Saúde do Distrito Federal (00.394.700/0001-08).

Representação legal: Carlos Humberto Fauaze Filho (43.188/OAB-DF), Thainara Coelho Damasceno (36333/OAB-DF) e outros, representando Matias Machado da Silva; Felipe Cezar Macedo Ramos (402664/OAB-SP), representando Precisa - Comercialização de Medicamentos Ltda; Thainara Coelho Damasceno (36333/OAB-DF), representando Matias Machado da Silva; Jorge Hage Sobrinho (47376/OAB-DF), Adrise Lage de Mendonca (46801/OAB-DF) e outros, representando Eduardo Hage Carmo.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. AQUISIÇÃO DE TESTES PARA COVID-19. IMPROCEDÊNCIA. PEDIDO DE REEXAME INTERPOSTO PELO MPTCU. APRESENTAÇÃO DE CONTRARRAZÕES. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos):

Trata-se de pedido de reexame interposto pelo Ministério Público Junto ao TCU, representado por Lucas Rocha Furtado, subprocurador-Geral do MPTCU (peça 199), contra o Acórdão 271/2025-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa (peça 160).

2. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1. com fundamento nos arts. 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução/TCU 259/2014, conhecer da presente Representação, para, no mérito, considerá-la improcedente;

9.2. revogar a medida cautelar constante do Despacho de peça 61 e referendada pelo Plenário mediante o Acórdão 1.506/2021 - Plenário, desobrigando a Secretaria de Saúde do Distrito Federal de manter a glosa atinente aos valores devidos às empresas Precisa - Comercialização de Medicamentos Ltda. e Matias Machado da Silva - ME, resultantes das Dispensas de Licitação 9/2020 e 18/2020;

9.3. excluir a responsabilidade dos Srs. Francisco Araújo Filho e Iohan Andrade Struck;

9.4. excluir os Srs. Eduardo Hage Carmo e Jorge Antônio Chamon Júnior, bem como as Sras. Ana Lúcia Guimarães de Souza e Ana Carolina Ribeiro Sehnen da presente relação processual;

9.5. levantar o sigilo que recai sobre as peças 151/153 destes autos, juntadas pelo responsável Jorge Antônio Chamon Júnior, tendo em vista o não atendimento dos elementos dispostos na Lei 12.527/2011;

9.6. apensar o presente feito ao TC-026.139/2020-0, para a adoção das providências pertinentes em relação às demandas do Congresso Nacional; e

9.7. dar ciência desta decisão aos responsáveis e à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal.

HISTÓRICO

3. Esta Representação foi elaborada pela então Secretaria de Controle Externo da Saúde – SecexSaúde, atual Unidade de Auditoria Especializada em Saúde – AudSaúde, acerca de possíveis irregularidades ocorridas em contratações diretas promovidas pela Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal (SES/DF) para aquisição de testes rápidos de IgG e IgM destinados à detecção do Coronavírus.

3.1. Essas possíveis irregularidades foram inicialmente identificadas no processo TC-035.961/2020-1, relacionado à fiscalização conduzida pelo TCU na modalidade de Acompanhamento, realizada entre 13 de outubro de 2020 e 12 de março de 2021 na Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal. Ela foi autorizada pelo Acórdão 2626/2020-TCU-Plenário, sob a relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, em atendimento à Solicitação do Congresso Nacional conduzida no processo TC-026.139/2020-0.

3.2. Em decorrência das irregularidades apontadas na fiscalização mencionada no subitem anterior, conforme detalhado no Relatório de Acompanhamento constante da peça 168 do processo TC-035.961/2020-1, foram instauradas duas Representações. A primeira, registrada sob o processo TC-009.008/2021-7, de relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, já foi julgada por meio do Acórdão 537/2024-TCU-Plenário (peça 1 do referido processo). A segunda, correspondente ao processo TC-008.944/2021-0, é objeto do presente pedido de reexame (peça 1).

3.3. Nesta Representação (TC 008.944/2021-0), foram apuradas, no essencial, as seguintes irregularidades nos processos de dispensa de licitação DL 5/2020 (substituída pela DL 9/2020) e DL 11/2020 (substituída pela DL 18/2020), conforme consta do item 5 da Proposta de Deliberação que fundamentou o Acórdão 271/2025-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, objeto deste recurso (peça 161):

a) ausência de critérios e justificativas para as constantes alterações de quantitativos dos objetos licitados;

b) exiguidade do prazo estabelecido entre a publicação do Aviso de Abertura das dispensas de licitação e a data para recebimento das propostas;

c) exigência de prazo inexequível para a entrega dos produtos; e

d) preterimento das propostas de menor valor, sem as devidas justificativas, configurando um possível sobrepreço, contrariando o art. 4º-E, § 3º, incisos I e II, da Lei 13.979/2020 (Lei da Covid-19).

3.4. Também foi analisado neste processo o possível sobrepreço identificado na Dispensa de Licitação 9/2020, no valor total de R$ 10.035.000,00, referente à aquisição de 150.000 unidades de testes junto à sociedade empresarial Precisa Medicamentos Ltda., bem assim daquele atinente ao sobrepreço verificado na Dispensa de Licitação 18/2020, no valor de R$ 1.284.000,00, referente à contratação de 12.000 unidades junto à sociedade empresarial Matias Machado da Silva – ME, tendo como referencial o preço ofertado pela empresa PMH Produtos Médicos Hospitalares Ltda. (peça 61, 67), consoante enunciado no item 8 da Proposta de Deliberação anotada no subitem precedente.

3.5. Na instrução de mérito desta Representação, a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (peça 156) propôs ao TCU, verbis:

79.1. no mérito, considerar a presente representação procedente e confirmar, no mérito, o fundamento da medida cautelar referendada por meio do Acórdão 1.506/2021-TCU-Plenário, autorizando o Governo do Distrito Federal - Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal a realizar o pagamento às empresas Precisa Medicamentos Ltda. (CNPJ 03.394.819/0001-79) e Matias Machado da Silva (CNPJ 22.742.908/0001-03, com glosa definitiva dos valores caracterizados como sobrepreço, retidos cautelarmente;

79.2. considerar revéis, para todos os efeitos, os responsáveis Ana Carolina Ribeiro Sehnem (CPF 839.714.241-04), Francisco Araújo Filho (CPF 376.089.403-87) e Iohan Andrade Struck (CPF 037.571.301-89), dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

79.3. acolher as razões de justificativa apresentadas por Ana Lúcia Guimarães de Souza (CPF 701.920.901-78), Eduardo Hage Carmo (CPF 261.925.605-44) e Jorge Antônio Chamon Júnior (CPF 064.666.656-82), em relação ao item de suas audiências;

79.4. aproveitar para a responsável Ana Carolina Ribeiro Sehnem (CPF 839.714.241-04), nos termos do art. 161 do Regimento Interno/TCU, a circunstância objetiva evidenciada na defesa apresentada por Jorge Antônio Chamon Júnior;

79.5. aplicar, individualmente, aos responsáveis Francisco Araújo Filho (CPF 376.089.403-87) e Iohan Andrade Struck (CPF 037.571.301-89), a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, II, do Regimento Interno do TCU, fixando prazo de 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 do

presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

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

79.8. excluir Ana Lúcia Guimarães de Souza (CPF 701.920.901-78), Ana Carolina Ribeiro Sehnem (CPF 839.714.241-04), Eduardo Hage Carmo (CPF 261.925.605-44) e Jorge Antônio Chamon Júnior (CPF 064.666.656-82) da presente relação processual de responsáveis;

79.9. dar ciência ao Governo do Distrito Federal - Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre as seguintes irregularidades, identificadas nas Dispensas de Licitação 5/2020, 9/2020, 11/2020 e 18/2020, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes: direcionamento das contratações oriundas das dispensas de licitação realizadas pela SES/DF para aquisição de testes rápido para detecção de IgG, IgM, e antígenos de Covid-19, em afronta ao art. 37, caput, da CF/1988 (princípio da Impessoalidade); art. 3º, caput e inciso I, art. 7º, § 4º, e art. 15, § 7º, II da Lei 8.666/1993; arts. 2º e 50 da Lei 9.784/1999 (princípio da motivação dos atos administrativos); art. 2º da Lei 9.784/1999 (princípio da Razoabilidade); e art. 4º- B, inciso IV, e art. 4º-E, § 3º, incisos I e II, da Lei 13.979/2020; o que levou a aquisições com sobrepreço/superfaturamento;

79.10. informar ao Governo do Distrito Federal - Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal o 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;

79.11. encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida aos responsáveis ouvidos em audiência Ana Lúcia Guimarães de Souza (CPF 701.920.901-78), Ana Carolina Ribeiro Sehnem (CPF 839.714.241-04), Eduardo Hage Carmo (CPF 261.925.605-44), Francisco Araújo Filho (CPF 376.089.403-87), Iohan Andrade Struck (CPF 037.571.301-89) e Jorge Antônio Chamon Júnior (CPF 064.666.656-82), bem como aos seus respectivos representantes legais;

79.12. levantar o sigilo que recai sobre as peças 151-152 destes autos, juntadas pelo responsável Jorge Antônio Chamon Júnior, tendo em vista o não atendimento dos elementos dispostos na Lei 12.527/2011; e

79.13. apensar, após a adoção das medidas necessárias para a cobrança das multas descritas nesta instrução e eventualmente aplicadas pelo TCU, por ocasião do mérito, com fulcro no art. 41 da Resolução - TCU 259/2014, o presente processo ao TC 019.766/2023-8, tomada de contas especial instaurada conforme determinação do item 9.2 do Acórdão 1.231/2023-TCU-Plenário. (grifou-se).

3.6. Por meio do Acórdão 271/2025-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa (peça 160), transcrito no subitem 1.1, o TCU decidiu, no essencial:

9.1. com fundamento nos arts. 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução/TCU 259/2014, conhecer da presente Representação, para, no mérito, considerá-la improcedente;

9.2. revogar a medida cautelar constante do Despacho de peça 61 e referendada pelo Plenário mediante o Acórdão 1.506/2021 - Plenário, desobrigando a Secretaria de Saúde do Distrito Federal de manter a glosa atinente aos valores devidos às empresas Precisa - Comercialização de Medicamentos Ltda. e Matias Machado da Silva - ME, resultantes das Dispensas de Licitação 9/2020 e 18/2020;

9.3. excluir a responsabilidade dos Srs. Francisco Araújo Filho e Iohan Andrade Struck;

9.4. excluir os Srs. Eduardo Hage Carmo e Jorge Antônio Chamon Júnior, bem como as Sras. Ana Lúcia Guimarães de Souza e Ana Carolina Ribeiro Sehnen da presente relação processual;

(...) (grifou-se)

3.7. O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) interpôs Pedido de Reexame contra o Acórdão 271/2025-TCU-Plenário (peça 185). No referido pedido, o MPDFT solicitou ao Tribunal de Contas da União (TCU) a reforma do decisum, com o objetivo de declarar o superfaturamento dos kits objeto deste processo e aplicar as sanções cabíveis às empresas Precisa – Comercialização de Medicamentos Ltda. e Matias Machado da Silva – ME. Contudo, o TCU não conheceu o Pedido de Reexame, fundamentando sua decisão na ilegitimidade recursal do recorrente, conforme disposto no Acórdão 1655/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues (peça 195).

3.8. Diante da decisão desfavorável ao MPDFT, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU), representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, apresentou o presente Pedido de Reexame contra o mesmo Acórdão 271/2025-TCU-Plenário, transcrito no subitem 1.1 (peça 199).

3.9. Considerando o conteúdo do recurso do MPTCU, considerou-se que ele poderia agravar a situação dos responsáveis mencionados nos subitens 9.2, 9.3 e 9.4 do acórdão recorrido. Diante da existência de interesses contrapostos, tornou-se imprescindível a aplicação do disposto no artigo 283 do Regimento Interno do TCU. Esse dispositivo garante aos responsáveis o direito de apresentar contrarrazões recursais, caso assim desejem, no prazo de quinze dias, em relação aos fatos apontados na peça recursal e aos pedidos formulados pelo MPTCU no Pedido de Reexame em análise.

3.10. Em razão disso, os responsáveis indicados nos subitens 9.2, 9.3 e 9.4 do acórdão recorrido foram notificados para apresentarem suas contrarrazões recursais, caso desejassem, nos termos do despacho de peça 211. Somente apresentaram contrarrazões recursais as empresas Matias Machado da Silva - ME (peça 230) e Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda. (atual OVS Importadora Ltda., peça 285), conforme consta dos despachos de peças 292 e 295.

3.11. O pedido de reexame do MPTCU será analisado a seguir, juntamente com as contrarrazões apresentadas pelas referidas empresas.

ADMISSIBILIDADE

4. Ratifica-se a proposta de conhecimento do recurso, em conformidade com o exame de admissibilidade constante da peça 202 e com o despacho do Relator acostado à peça 204.

4.1. Ressalte-se que, embora o Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) tenha nominado sua peça recursal como "recurso de revisão", o expediente foi recebido como pedido de reexame. Tal adequação mostra-se pertinente ao rito processual da representação, conforme fundamentado no exame de admissibilidade desta unidade técnica (peça 202), cujo trecho transcreve-se seguir:

O recorrente ingressou com 'recurso de revisão', denominação não adequada para recursos em processos de fiscalização. Assim, a peça foi examinada com base nos requisitos estabelecidos para o pedido de reexame, cabível nestes autos, nos termos do art. 48 da Lei 8.443/1992.

EXAME DO RECURSO

Delimitação

5. O presente exame contempla as seguintes questões:

a) verificar se a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento foram devidamente analisadas no acórdão recorrido à luz dos parâmetros estabelecidos pela Resolução-TCU nº 344/2022;

b) verificar se a reforma da sentença de absolvição sumária dos acusados no âmbito da "Operação Falso Negativo", proferida pelo TRF1, em 17/9/2024, na Apelação Criminal apreciada no

Processo 1021215-972021.4.01.3400, configuraria erro de fato no julgamento realizado pelo TCU por meio do Acórdão 2712025-TCU-Plenário, ora recorrido, de 12/2/2025. Tal análise justifica-se pelo fato de que a referida reforma da sentença não teria sido comunicada ao TCU pelas empresas Matias Machado da Silva – ME e Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda. (atual OVS Importadora Ltda.) antes da prolação da decisão recorrida, o que poderia ter comprometido a avaliação do superfaturamento apurado nestes autos e, consequentemente, a fundamentação do acórdão da Corte de Contas;

c) avaliar a legitimidade do MPDFT para interpor recurso contra o Acórdão 271/2025-TCU-Plenário e, consequentemente, examinar a viabilidade jurídica de ratificar o pedido de reexame apresentado por aquele órgão (peça 185). Ressalte-se que tal recurso não foi conhecido pelo TCU por ausência de legitimidade recursal (Acórdão 1655/2025-TCU-Plenário, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, peça 195). Caso a ratificação do recurso não se mostre juridicamente viável, deve-se verificar a possibilidade de o MPDFT atuar como interessado no processo, dada a natureza do interesse público envolvido e a estreita conexão entre este feito e a ação penal em curso.";

d) verificar se há suporte probatório nos autos para confirmar o superfaturamento de R$ 10.035.000,00 e o sobrepreço de R$ 1.284.000,00, conforme sustentado pelo recorrente em sede recursal; e

e) analisar a procedência dos argumentos apresentados nas contrarrazões recursais pelas empresas Matias Machado da Silva – ME e Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda. (atual OVS Importadora Ltda.), com vistas a avaliar quanto a viabilidade de manutenção ou não da deliberação recorrida.

Preliminar - prescrição para o exercício da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU, com base na Resolução TCU 344/2022

6. Embora a unidade técnica tenha se manifestado, no item 68 da instrução de mérito (peça 156), pela não ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, nos termos da Resolução TCU 344/2022, observa-se que o acórdão recorrido não tratou expressamente dessa matéria. Diante dessa omissão, a questão será analisada detalhadamente a seguir.

6.1. A Resolução TCU 344, de 11/10/2022, regulamenta, no âmbito do Tribunal de Contas da União, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória de que trata a Lei 9.873/1999.

6.2. Dessa forma, o exame da prescrição no presente caso realizado com base na citada Resolução TCU 344/2022.

6.3. Em seu art. 2º, a Resolução TCU 344/2022 dispõe que prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento, contados, segundo previsto no art. 4º da referida norma, verbis:

I - da data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão de prestação de contas;

II - da data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial;

III – do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno, quanto às apurações decorrentes de processos dessa natureza;

IV - da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno;

V - no caso de irregularidade permanente ou continuada, do dia em que tiver cessada a permanência ou a continuidade. (grifado)

6.4. De acordo com a jurisprudência do TCU, a data de início da contagem do prazo prescricional na hipótese de recebimento de representação pelo TCU (art. 4º, inciso III, da Resolução TCU 344/2022, acima transcrito) é a data do protocolo da representação, e não a data de autuação do respectivo processo (Acórdãos 7712/2022-TCU-1ª Câmara, relator Ministro Jorge Oliveira; 1730/2023-TCU-2ª Câmara, relator Ministro Antonio Anastasia).

6.5. No caso sob análise, a representação foi recebida no TCU em 12/3/2021 (peça 1). Essa, portanto, é a data de início da contagem do prazo prescricional, nos termos do art. 4º, inciso III, transcrito no subitem 6.3.

6.6. Definido o início da contagem do prazo prescricional, deve-se atentar para as causas interruptivas da prescrição principal (Art. 5º, da Resolução TCU 344/2022) e da prescrição intercorrente (Art. 8º da referida Resolução).

6.7. No presente caso, a prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva foi interrompida nas seguintes datas, por causas interruptivas elencadas nos mencionados art. 5º e 8º da Resolução TCU 344/2022 (subitem 6.6):

Ato interruptivo	*Data da interrupção*	*Peças*
Instrução da então SecexSaúde propondo o conhecimento da representação, a adoção de medida cautelar para retenção do pagamento concernente ao sobrepreço identificado no processo e a realização de oitivas.	*6/4/2021*	*5 e 6*
Despacho do relator do processo, Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, determinando, preliminarmente, as oitivas sugeridas pela unidade técnica, bem como a realização de diligência.	*13/4/2021*	*7*
Oitiva da empresa Precisa Medicamentos Ltda. (Ofício 17361/2021-TCU/Seproc, de 13/4/2021.	*22/4/2021*	*14 e 58*
Oitiva da empresa Matias Machado da Silva – ME (Ofício 17363/2021-TCU/Seproc, de 13/4/2021).	*26/4/2021*	*15 e 17*
Instrução da então SecexSaúde propondo o conhecimento da representação e a adoção de medida cautelar para retenção do pagamento concernente ao sobrepreço identificado no processo.	*9/6/2021*	*58 e 59*
Despacho do relator do processo, Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, deferindo a medida cautelar proposta pela unidade técnica e determinando a realização de oitivas.	*21/6/2021*	*61*
Oitiva da empresa Precisa Medicamentos Ltda. (Ofício 33034/2021-TCU/Seproc, de 21/6/2021.	*22/7/2021*	*63 e 87*
Oitiva da empresa Matias Machado da Silva – ME (Ofício 33025/2021-TCU/Seproc, de 21/6/2021).	*22/7/2021*	*66 e 88*
Acórdão 1506/2021-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa. Referendou a cautelar concedida monocraticamente pelo relator por meio do despacho de peça 61.	*23/6/2021*	*67*
Acórdão 1997/2021-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa. Conhecimento de embargos de declaração opostos ao Acórdão 1506/2021-TCU-Plenário e Negativa de provimento.	*18/8/2021*	*90*
Instrução da então SecexSaúde propondo a realização de diligências para esclarecimento de fatos relacionados ao processo. Despacho determinando a diligência proposta.	*25/10/2021*	*102 e 103*
Instrução da então SecexSaúde propondo a manutenção da cautelar referendada pelo TCU e a realização de diversas audiências.	*25/3/2023*	*119-121*
Acórdão 1231/2023-TCU-Plenário, relator Ministro-	*14/6/2023*	*122*

Substituto Marcos Bemquerer Costa. Manutenção da cautelar e conversão dos autos em tomada de contas especial para citação solidária dos responsáveis arrolados no processo.		
Instrução de mérito da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações.	*19/12/2023*	*156-158*
Acórdão 271/2025-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa. Conhecimento da representação. No mérito, considerá-la improcedente. Revogação da cautelar deferida anteriormente.	*12/2/2025*	*´160*
Acórdão 1655/2025-TCU-Plenário, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues. Não conhecimento de recurso interposto pelo MPDFT contra o Acórdão 271/2025-TCU-Plenário.	*30/7/2025*	*195*

6.8. Com base nas informações constantes do demonstrativo acima, conclui-se que não ocorreu no presente caso a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória fundadas em decisão do TCU à luz da Resolução TCU 344/2022, uma vez que não houve a extrapolação nem do prazo quinquenal previsto no art. 2º da citada resolução, nem do prazo trienal da prescrição intercorrente, de que trata o art. 8º da referida norma, considerando que não houve a paralisação do processo por mais de três anos desde o primeiro ato de interrupção da prescrição principal (6/4/2021) até o julgamento de mérito do processo (12/2/2025).

Mérito

Alegações recursais do MPTCU (peça 199)

7. No essencial, o recorrente (MPTCU) alega que:

a) o MPDFT possui interesse jurídico na tramitação deste processo, dada a conexão entre as decisões do TCU e o julgamento de mérito da ação penal em curso perante o Poder Judiciário, decorrente da "Operação Falso Negativo", sendo a atuação conjunta e a cooperação entre o MPDFT e o MPTCU instrumentos de fortalecimento da fiscalização e da probidade administrativa;

b) a busca pela verdade material deve prevalecer sobre formalismos processuais, em observância ao princípio da instrumentalidade das formas, a fim de assegurar a correção de decisões que impactem o interesse público e a integridade do julgamento. Nesse sentido, requer-se que este Tribunal reveja o entendimento anterior para reconhecer a legitimidade recursal do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) em face do Acórdão 271/2025-TCU-Plenário, ratificando o recurso por ele interposto. Subsidiariamente, caso seja mantido o entendimento pela ilegitimidade recursal, requer-se a admissão do MPDFT na condição de interessado no processo, dada a relevância do interesse público envolvido e a estreita conexão com a ação penal em curso;

c) seria necessária a reforma do Acórdão 271/2025-TCU-Plenário, para que sejam reconhecidas as irregularidades nas contratações celebradas pela Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal (SES/DF), com destaque para o superfaturamento e o sobrepreço identificados nas Dispensas de Licitação 9/2020 e 18/2020, destinadas à aquisição de testes rápidos para detecção de Covid-19, com a consequente aplicação das sanções cabíveis aos responsáveis;

d) a reforma da sentença de absolvição sumária dos acusados na ação penal vinculada à Operação Falso Negativo, ocorrida em 17/9/2024, proferida pela 10ª Turma do Tribunal Regional Federal da Primeira Região – TRF1 (Recurso de Apelação 1021215-97.2021.4.01.3400, peça 185, item 10, p. 4), constituiria fato novo relevante e essencial para a revisão do acórdão recorrido. O recorrente sustenta que, embora a reforma tenha ocorrido antes da prolação do acórdão, a informação não foi oportunamente trazida aos autos pelas recorridas, o que teria induzido a Corte de Contas a decidir com base em premissa fática equivocada (erro de fato), ao considerar a absolvição como vigente quando, em verdade, já havia sido reformada. Nesse contexto, a omissão das empresas envolvidas quanto à comunicação desse fato violaria o dever de boa-fé objetiva, porquanto teria

impedido que o TCU considerasse elemento essencial para a correta apreciação da ocorrência de superfaturamento e sobrepreço;

e) o superfaturamento identificado totaliza R$ 10.035.000,00 na contratação da Precisa Medicamentos Ltda. e o sobrepreço de R$ 1.284.000,00 na contratação da Matias Machado da Silva – ME, valores apurados mediante comparação com propostas mais vantajosas, como a da empresa PMH – Produtos Médicos Hospitalares Ltda.;

f) a decisão recorrida teria desconsiderado evidências técnicas apresentadas pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações do TCU, baseando-se em precedentes genéricos que não refletiram a especificidade das irregularidades apontadas;

g) as propostas apresentadas nos processos administrativos conduzidos pela SES/DF teriam sido forjadas para mascarar a ausência de pesquisa de preços e burlar a concorrência, indicando má-fé e intenção deliberada de lesar o erário em um contexto de crise sanitária e vulnerabilidade social; e

h) mostra-se indispensável a produção de prova independente (notas fiscais, declarações de importação e registros da Anvisa) para determinar o valor real das aquisições e corrigir as distorções que comprometeram a análise inicial.

7.2. Com base nessas alegações, o MPTCU pede que o TCU:

a) conheça e dê provimento ao recurso de revisão para reformar o Acórdão 271/2025-TCU-Plenário, reconhecendo as irregularidades, declarando o superfaturamento e aplicando as sanções cabíveis aos responsáveis;

b) ratifique o recurso anteriormente apresentado pelo MPDFT, dada a relevância da matéria e a importância da atuação conjunta entre as instituições; e

c) subsidiariamente, caso mantido o entendimento sobre a ilegitimidade recursal do MPDFT, reavalie a possibilidade de sua atuação como interessado no processo, em razão do interesse público e da conexão com a ação penal em curso.

II

Contrarrazões recursais das empresas Matias Machado da Silva – ME (peça 230) e Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda. (atual OVS Importadora Ltda. (peça 285)

II.a (Matias Machado da Silva – ME, peça 230)

8. No essencial, a recorrida sustenta que o recurso do MPTCU não deve ser provido, mantendo-se o Acórdão 271/2025-TCU-Plenário, sob os seguintes argumentos:

a) a pandemia de Covid-19 teria sido evento imprevisível que impôs uma dinâmica de mercado baseada na lógica de oferta e procura, não sendo cabível a aplicação dos padrões ordinários de contratação para aquele período excepcional;

b) a elevação de preços pelos fabricantes teria sido natural diante da crise sanitária, de modo que variações de valores em procedimentos licitatórios distintos não configuraram, automaticamente, indícios de irregularidade;

c) a divergência entre propostas na Dispensa de Licitação 18/2020 decorreu de fatores legítimos de mercado, tais como a disponibilidade de estoque, o momento da negociação da aquisição, a localização do fornecedor, o custo do frete e o prazo de entrega;

d) não haveria nos autos a comprovação de ilegalidade na fixação dos preços ou na contratação, sendo a fundamentação do acórdão recorrido inequívoca quanto à inexistência de superfaturamento;

e) a pretensão recursal violaria o art. 22, § 1º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), pois ignora as circunstâncias práticas (crise sanitária) que condicionaram a atuação dos agentes e a validade dos contratos;

f) o interesse público, no caso, reside na proteção social durante a pandemia, e não na proteção contra suposto sobrepreço, reforçando a excepcionalidade do contexto que já foi reconhecida pelo próprio Ministério Público junto ao TCU;

g) a reforma da sentença de absolvição sumária na Operação Falso Negativo não constituiria fato novo apto a justificar a reforma do acórdão do TCU, visto que vigora a independência entre as instâncias criminal, administrativa e cível;

h) a decisão do TCU não dependeu da conclusão da esfera criminal, sendo que eventual modificação de decisão penal não possuiria capacidade de alterar o entendimento adotado pela Corte de Contas, que já indicou a inexistência de comprovação de ilegalidade por parte da empresa; e

i) não competiria ao MPTCU definir a convalidação de atos processuais, e a empresa já demonstrou, em manifestações anteriores, a inexistência de valores incompatíveis com o mercado.

8.1. Com base nessas alegações, a empresa Matias Machado da Silva – ME pede que o TCU:

a) negue provimento ao recurso de revisão interposto pelo MPTCU; e

b) mantenha integralmente o Acórdão 271/2025-TCU-Plenário, por entender que não há fundamento fático ou jurídico para a condenação da empresa ou para a reforma da decisão recorrida.

II.b. (Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda. (atual OVS Importadora Ltda., peça 285)

9. <u>Preliminarmente</u>, a recorrida requer o não conhecimento do recurso, sustentando que:

a) o recurso do MPTCU padece de vício processual estrutural, pois foi admitido como "pedido de reexame", mas fundamentado sob os pressupostos do "recurso de revisão" (art. 288 do RI/TCU), gerando incongruência entre a via formal e a fundamentação, em afronta ao princípio da dialeticidade;

b) o recurso não preenche os pressupostos de admissibilidade, independentemente da roupagem processual conferida (seja como recurso de revisão ou pedido de reexame), carecendo dos requisitos extraordinários por ele próprio invocados. Por conseguinte, o apelo não deve ser conhecido em qualquer cenário, à luz da aplicação combinada do art. 288 do Regimento Interno do TCU com o princípio da taxatividade dos recursos administrativos, amplamente consolidado na jurisprudência da Corte de Contas (Acórdãos 1235/2018-TCU-Plenário, relator ministro José Múcio Monteiro, e 2075/2019-TCU-Plenário, relator ministro Aroldo Cedraz);

c) o recurso de revisão seria incabível, pois o Acórdão 271/2025-TCU-Plenário foi proferido em processo de representação, e não em processo de prestação ou tomada de contas, além de não estarem presentes os pressupostos legais exigidos;

d) é inadmissível a ratificação do recurso do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), visto que a ilegitimidade ativa desse órgão já foi reconhecida pelo TCU;

e) a tentativa de "ratificação" configura artifício para transferir capacidade postulatória e contorna o princípio da preclusão, não sendo a cooperação interinstitucional fundamento jurídico para conferir legitimidade processual a quem não é parte; e

f) o pedido subsidiário de atuação do MPDFT como interessado deve ser rejeitado, pois não houve demonstração de razão legítima e concreta para intervenção, conforme exige o art. 144 do RI/TCU.

9.1. <u>No mérito</u>, a empresa defende a manutenção do Acórdão 271/2025-TCU-Plenário, alegando que:

a) a tese defendida pelo Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), que visa à desconstituição do Acórdão 271/2025-TCU-Plenário com base na alegação de "fato novo", mostra-se juridicamente insustentável. O argumento sustenta-se na reforma, pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1), em 24/9/2024, da sentença de absolvição sumária proferida em primeira instância no âmbito da "Operação Falso Negativo" (Processo nº 1021215-97.2021.4.01.3400). Contudo, tal alegação não prospera por dois motivos fundamentais: a1) <u>ausência de superveniência do citado "fato novo"</u>: o evento mencionado ocorreu em data anterior ao julgamento do referido acórdão, não preenchendo, portanto, o requisito de superveniência indispensável para a configuração de fato novo,

conforme exige o art. 288, inciso III, do Regimento Interno do TCU (RITCU). Ademais, trata-se de mero ato processual ordinário, desprovido de força probatória capaz de alterar o mérito técnico relativo ao sobrepreço apurado pela Corte de Contas; a2) independência das instâncias: A jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ), em consonância com o art. 935 do Código Civil, reafirma a independência entre as esferas administrativa, civil e criminal ((STF: RE 1.171.152/PR; ARE 1.063.247-AgR; MS 28.520/DF.; STJ: REsp 1.804.298/PE; AgInt no AREsp 1.503.124/PR; AgRg no AREsp 829.011/SP). Dessa forma, um desdobramento no âmbito do processo penal, em regra, não possui o condão de vincular ou condicionar o juízo técnico exercido pelo Tribunal de Contas da União;

b) é incontroverso que a empresa Precisa Medicamentos Ltda. não figurou como denunciada no âmbito da 'Operação Falso Negativo'. Tal fato é comprovado de forma inequívoca pela Certidão SES/CONT/USCOR/DIPARF/1ºCPAF18 (peça 4.308 destes autos), cujo teor é ratificado pelos documentos constantes das peças 4.266 a 4.304 destes autos. O conjunto probatório evidencia que a citada empresa sequer foi incluída no juízo de admissibilidade da investigação. Desse modo, a tentativa do recorrente de incluir a recorrida no rol de imputados na ação penal viola frontalmente o princípio do contraditório individualizado, conforme assegura o art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal, uma vez que não se pode imputar responsabilidades processuais sem o devido e individualizado processo legal.;

c) o Acórdão 271/2025-TCU-Plenário afastou corretamente o uso da proposta da PMH - Produtos Médico Hospitalares Ltda. (R$ 73,00) como parâmetro de sobrepreço. Tal medida encontra amparo na jurisprudência da Corte de Contas (Acórdão 4547/2024-TCU-2ª Câmara, relator ministro-substituto Marcos Bemquerer Costa), fundamentando-se em três pilares: (i) falha de entrega da PMH (apenas 50 mil de 150 mil unidades); (ii) caracterização da Proposta da PMH como outlier estatístico, nos termos da Portaria-TCU 318/2008; e (iii) a proximidade do preço da recorrida aos valores de mercado praticados no contexto da pandemia, observado o limite de tolerância técnica (Lei 14.035/2020);

d) o MPTCU incorre em venire contra factum proprium (vir contra o próprio fato) ao questionar, neste recurso, o raciocínio jurídico que ele próprio teria perfilhado no Acórdão 2463/2024-TCU-Plenário, relator ministro Benjamin Zymler, no qual opinou favoravelmente ao afastamento de débito em caso idêntico. Ademais, o relator deste recurso, Ministro Walton Alencar Rodrigues, aplicou o art. 22 da LINDB no Acórdão 2868/2025-TCU-Plenário, reconhecendo que a valoração de atos administrativos em contexto pandêmico deve considerar os impactos reais da crise sanitária;

e) a análise detalhada dos custos da operação — que inclui importação direta (R$ 91,76), fretes internacionais, tributos (ICMS, IRPJ, CSLL) e seguros — demonstraria que a margem da Precisa foi de aproximadamente 9%. Este patamar, distante de qualquer excessividade, comprovaria a ausência de superfaturamento e reforçaria a inexequibilidade da proposta da PMH (R$ 73,00), que sequer cobria os custos básicos de aquisição do produto;

f) segundo demonstrado nas peças 4.274 a 4.304, a planilha de custos apresentada seria documentalmente idônea, descaracterizando qualquer hipótese de lucro anormal e reafirmando a regularidade da prática comercial da recorrida diante da volatilidade de preços durante a emergência sanitária;

g) a responsabilização da recorrente exigiria a demonstração inequívoca do nexo de causalidade entre sua conduta e o dano ao Erário apurado neste processo, elemento ausente no caso concreto, conforme a jurisprudência da Corte de Contas (Acórdãos 1453/2018-TCU-Plenário e 2156/2020-TCU-Plenário, ambos de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues e do Ministro Bruno Dantas, respectivamente). As decisões administrativas que fundamentaram a contratação constituíram prerrogativas exclusivas dos gestores públicos, cujas responsabilidades foram, inclusive, afastadas pelo Tribunal no Acórdão 271/2025-TCU-Plenário, ora recorrido. Portanto, é incabível

transferir à fornecedora a responsabilidade por atos decisórios administrativos sobre os quais não exerceu qualquer ingerência ou poder de decisão;

h) o arcabouço sancionatório da Corte de Contas não admitiria a transformação do fornecedor em garantidor objetivo de atos administrativos (Acórdão 2156/2020-TCU-Plenário). Sem a prova da má-fé ou nexo de causalidade entre conduta e dano, não há base jurídica para subsistência de sanção contra a pessoa jurídica, pretendia pelo MPTCU;

i) os 150 mil testes contratados foram integralmente fornecidos, aceitos e utilizados pela rede pública, conforme comprovam as Notas Fiscais 426.576 e 426.577 (peças 49 e 50). A negativa de pagamento, após o decurso de cinco anos, contraria o entendimento consolidado deste Tribunal (Acórdãos 1831/2014-Plenário e 1218/2016-Plenário), no sentido de que a efetiva entrega e o recebimento do objeto impõem o dever de contraprestação por parte da Administração, independentemente de eventuais vícios procedimentais;

j) a atuação da empresa teria se pautado nos princípios da boa-fé e da confiança legítima (art. 2º, inciso IV, da Lei 9.784/1999). A alteração injustificada de um entendimento consolidado pelo Plenário (Acórdão 271/2025, ora recorrido) violaria a segurança jurídica tutelada pelo art. 24 da LINDB, criando um cenário de instabilidade que puniria a boa-fé de quem entregou o objeto sob a égide de uma dispensa legalmente autorizada; e

k) reiterando o pleito de aplicação da LINDB, a recorrida reforça que o contexto pandêmico, amplamente validado pelo Decreto Distrital 40.475/2020 pelas Leis 13.979/2020 e 14.035/2020, deveria servir de lente interpretativa para o TCU. O Ministro Walton Alencar Rodrigues, em caso análogo (Acórdão 2868/2025-TCU-Plenário), reconheceu expressamente a necessidade de considerar os obstáculos daquela época como circunstância atenuante. Manter a glosa pretendida pelo MPTCU seria, portanto, um retrocesso jurídico e ignoraria as dificuldades reais exigidas pela legislação vigente e pela jurisprudência da colenda Corte de Contas.

9.2. Com base nesses argumentos, a empresa requer:

a) o não conhecimento do recurso e a rejeição liminar dos pedidos de ratificação e de ingresso do MPDFT;

b) no mérito, o desprovimento integral do recurso, mantendo-se a improcedência da representação e a revogação da cautelar, com a consequente liberação dos pagamentos devidos pelas Notas Fiscais 426.576 e 426.577;

c) subsidiariamente, caso o Tribunal entenda necessária nova dilação probatória, a realização de perícia técnica independente para apurar o preço médio internacional e o custo real do insumo no período; e

d) a intimação para apresentação de memoriais e realização de sustentação oral.

III

Análise das alegações recursais do MPTCU (item 7)

10. Não há razão para acolher as alegações recursais do MPTCU descritas no item 7, alíneas "a" e "b", conforme se demonstra a seguir.

10.1. O recorrente sustenta, na alínea "a" do item 7, que o MPDFT possuiria interesse jurídico na tramitação do feito em razão da conexão com a ação penal da "Operação Falso Negativo" em tramitação perante o Poder Judiciário. Contudo, é imperativo destacar que o Tribunal de Contas da União já se pronunciou de forma categórica sobre esta matéria específica neste processo e não foram apresentados elementos novos capazes de impor a reforma desse pronunciamento (Acórdão 1655/2025-TCU-Plenário, relator ministro Walton Alencar Rodrigues, pela 195).

10.2. Eis o teor de parte do referido acórdão, cujos fundamentos demonstram claramente a ilegitimidade do MPDFT para interpor recurso contra o Acórdão 271/2025-TCU-Plenário bem como a não demonstração em seu pedido de reexame (peça 185) de razão legítima para atuar como interessado no processo:

(...)

Considerando que a jurisprudência deste Tribunal é clara no sentido de que o ingresso de terceiro como parte é situação excepcional e depende, além do pedido de ingresso nos autos como interessado, da demonstração de legítima e comprovada razão para intervir no processo (vide Acórdãos 1.251/2017, 1.667/2017, 1.955/2017, 455/2019 e 1.769/2022, todos do Plenário);

Considerando a competência do Ministério Público junto ao TCU para atuar nos processos desta Corte, não se verifica possível reconhecer a legitimidade do MPDFT no processo;

Considerando que o recorrente não logrou demonstrar na sua peça recursal razão legítima para intervir no processo, nos termos do art. 48 da Lei 8.443/92, e os arts. 146 e 282 do referido regimento, sobretudo no presente momento processual;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, por unanimidade, reunidos em sessão do Plenário, quanto ao processo a seguir relacionado, de acordo com os pareceres emitidos nos autos e com fundamento nos arts. 32, 33 e 48 da Lei 8.443/1992 e nos arts. 143, inciso IV, alínea 'b' e § 3º, 144, 146, 277, 282, 285, § 2º, e 286 do Regimento Interno do TCU, em:

a) indeferir o pedido do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios (MPDFT) pelo ingresso na condição de interessado;

b) não conhecer do pedido de reexame interposto pelo Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios (MPDFT), em decorrência da ausência de legitimidade recursal;

c) informar aos recorrentes acerca desta deliberação;

d) dar ciência ao Ministério Público junto ao TCU para que avalie eventual interposição de recurso contra o Acórdão 271/2025-TCU-Plenário. (grifou-se)

10.3. Em última análise, o que se observa é uma tentativa de rediscutir a legitimidade do MPDFT, ignorando o fato de que o Tribunal, por unanimidade, já indeferiu o pedido de ingresso do referido órgão na condição de interessado. Ademais, o Tribunal não conheceu do pedido de reexame interposto pelo órgão contra o Acórdão 271/2025-TCU-Plenário, justamente pela ausência de legitimidade recursal. Ressalte-se, também, que o recurso apresentado pelo MPTCU não traz elementos novos ou argumentos capazes de justificar a reforma da deliberação do TCU.

10.4. Além disso, cumpre registrar que o MPDFT carece de competência atuar também na ação penal 1021215-97.2021.4.01.3400, em trâmite na Justiça Federal, que versa sobre os mesmos fatos apurados nesta representação. A competência para o processamento e julgamento da matéria é da Justiça Federal, e não da Justiça do Distrito Federal, conforme decidido pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) no julgamento do RHC 142.308/DF (2021/0036167-0). Na ocasião, a Corte Superior assentou a incompetência da Justiça local e determinou a remessa dos autos à Justiça Federal, nos termos da ementa a seguir transcrita, no essencial:

EMENTA

(...)

7. Recurso provido para reconhecer a incompetência da 5ª Vara Criminal da Circunscrição Judiciária Especial de Brasília–DF para processar e julgar a Ação Penal n. 0730627-73.2020.8.07.0001, devendo os autos ser remetidos à Justiça Federal, cabendo ao Juízo natural da causa decidir sobre a convalidação dos atos processuais. ((https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=2039475&num_registro=202100361670&data=20210415&formato=PDF).

10.5. Portanto, sendo a Justiça Federal o juízo natural da causa, a atribuição para a atuação ministerial no referido feito recai exclusivamente sobre o Ministério Público Federal.

10.6. Por fim, cumpre destacar que o Ministério Público Federal (MPF) tem atuado regularmente na referida ação penal, tendo, inclusive, subscrito a Apelação Criminal julgada pelo TRF1 em 17/9/2024. Naquela oportunidade, a Décima Turma do Tribunal deu parcial provimento ao recurso do MPF para afastar a absolvição sumária anteriormente decretada pela 12ª Vara Federal do DF e determinar o retorno dos autos à origem, conforme trecho do acórdão abaixo transcrito:

Decide a Décima Turma, por maioria, dar parcial provimento à apelação do Ministério Público Federal para afastar a absolvição sumária e determinar o retorno dos autos ao juízo de

origem para que seja conferido ao Ministério Público Federal oportunidade para verificar se ainda remanescem elementos de provas que amparem a justa causa para a ação penal e, em caso positivo, o aditamento da denúncia em razão da exclusão dos elementos de informações declarados nulos. (https://pje2g-consultapublica.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/documentoSemLoginHTML.seam?ca=8aa778096891167fbf09b132c30c8e5b537df31a311ae97d24cfdaae61c00573bfb64e5877f22cfa5448a147a72f5c8c202d50d5c1542153&idProcessoDoc=425425675).

10.7. Quanto à alegação da alínea "b" do item 7, que invoca o princípio da instrumentalidade das formas e a prevalência da verdade material, cumpre esclarecer que o processo administrativo no TCU é regido por normas procedimentais cogentes, estabelecidas pela Lei 8.443/1992 e pelo Regimento Interno da Corte de Contas.

10.8. O MPDFT não logrou demonstrar, em sua peça recursal (peça 185), razão legítima que autorizasse sua intervenção no processo, conforme exigido no art. 48 da Lei 8.443/1992 e nos arts. 146 e 282 do Regimento Interno do TCU.

10.9. Ressalte-se que a busca pela verdade material não autoriza o afastamento das normas de admissibilidade recursal, que constituem pressupostos indispensáveis para a regularidade processual.

10.10. Por fim, convém destacar que o TCU já ponderou os interesses envolvidos e concluiu pela manutenção da higidez processual. A alegação de que a cooperação entre órgãos fortaleceria a fiscalização não se sobrepõe à competência privativa do MPTCU para atuar perante a Corte de Contas, consoante já assentado na deliberação supracitada.

10.11. Assim, considerando que a matéria foi exaustivamente debatida e decidida pelo Plenário do TCU, entende-se que as alegações do MPTCU não trazem elementos novos capazes de alterar o entendimento de que o MPDFT carece de legitimidade para atuar como parte ou interessado neste processo.

10.12. Dessa forma, ratifica-se o posicionamento pelo indeferimento do pedido de ingresso do MPDFT como interessado e pelo não conhecimento do recurso por ele interposto, em estrita observância ao Acórdão 1655/2025-TCU-Plenário.

10.13. Não procedem, também, as alegações recursais descritas no item 7, alíneas "c", "d", "e", "f", "g" e "h", pelos fundamentos, de fato e de direito, a seguir delineados:

10.13.1. Quanto à necessidade de reforma do Acórdão 271/2025-TCU-Plenário e reconhecimento de irregularidades (alínea "c"):

a) as alegações do recorrente não trazem elementos novos capazes de infirmar a convicção do TCU enunciada na deliberação recorrida. O Acórdão impugnado foi exaustivamente fundamentado na análise do contexto fático excepcional da pandemia de Covid-19. A decisão não ignorou as contratações, mas as interpretou à luz do art. 24 da LINDB, reconhecendo que a urgência e a escassez de insumos à época justificaram as escolhas administrativas. Não há que se falar em reforma, pois a decisão está alinhada com a jurisprudência da Corte de Contas (Acórdãos 4547/2024-TCU-2ª Câmara, relator ministro-substituto Marcos Bemquerer Costa, e 2463/2024-TCU-Plenário, relator ministro Benjamin Zymler), que afastou a validade de preços de empresas que, embora apresentassem propostas menores, não possuíam capacidade de entrega imediata, frustrando o objetivo da dispensa de licitação.

10.13.2. Quanto à reforma da absolvição sumária na esfera penal (alínea "d"):

a) a alegação de que a reforma da absolvição sumária pelo TRF1 constituiria fato novo relevante não merece prosperar. Primeiro, porque a independência das instâncias permite que o TCU forme seu convencimento com base nos elementos probatórios constantes dos autos, que são autônomos em relação à ação penal. Segundo, porque a reforma da decisão penal em comento não altera a premissa fática de que, no momento da contratação, a urgência era real e a necessidade de entrega imediata dos testes era o critério balizador da escolha do fornecedor;

b) deve ser considerado também no presente caso que, posteriormente, o TRF1, na 18ª Sessão ordinária da Segunda Seção do dia 15/7/2026, deu provimento aos embargos infringentes e de nulidade opostos à decisão judicial do próprio Tribunal que teria reformado a sentença de absolvição sumária proferida pela Justiça Federal de 1ª Instância (https://pje2g-consultapublica.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/documentoSemLoginHTML.seam?ca=d4dc2269c60f85a9b57dd642eeabece7a19468bb86b72499eefe8e2554d1652e636f24751d6ad55bed17d47f1f5a27cf9459c7cd41f846c6&idProcessoDoc=459766140) e manteve a absolvição sumária em questão por falta de justa causa. Nessa deliberação, o TRF1 também considerou nulas as provas apontadas na denúncia e afastou a determinação de retorno dos autos ao Ministério Público Federal para eventual oferecimento de nova denúncia, com base na seguinte Tese de Julgamento:

Tese de julgamento: "1. Não se aplica a teoria do juízo aparente quando a competência da Justiça Federal era objetivamente identificável desde o início da investigação envolvendo recursos federais do Sistema Único de Saúde. 2. As provas produzidas por juízo absolutamente incompetente e as delas derivadas são inadmissíveis, nos termos do art. 157 do Código de Processo Penal. 3. Reconhecida a ilicitude das provas e das provas delas derivadas, a ausência de suporte probatório mínimo configura falta de justa causa para o prosseguimento da ação penal. 4. A remessa dos autos ao Ministério Público para reavaliação da acusação exige demonstração concreta da existência de provas autônomas remanescentes. 5. Não é admissível a reabertura da persecução penal fundada em mera hipótese de futura complementação probatória." (grifou-se); e

c) diversamente do alegado pelo recorrente, não houve indução a erro do TCU no presente caso o fato de a Corte de Contas não ter tomado ciência da reforma pelo TRF1 da referida absolvição sumária sentenciada pela Justiça Federal de 1ª Instância, posteriormente reformada, conforme apontado na alínea anterior, uma vez que a decisão do Tribunal foi pautada na análise técnica da razoabilidade das escolhas dos gestores frente à crise sanitária, e não apenas na existência ou não de uma sentença penal de absolvição. Por fim, ressalte-se que as empresas Precisa Medicamentos Ltda. e Matias Machado da Silva – ME não figuram como parte na referida ação penal, tornando o argumento do recorrente ineficaz para o deslinde deste processo.

10.13.3. Quanto ao superfaturamento e ao sobrepreço (alínea "e"):

a) o recorrente insiste na utilização da proposta da empresa PMH – Produtos Médicos Hospitalares Ltda. como referencial de preço. Contudo, conforme já assentado pelo Pleno do TCU, tal proposta não se mostra válida para fins de apuração de sobrepreço no presente caso. A empresa PMH não logrou entregar os testes no prazo exigido pela emergência sanitária, o que desqualifica seu preço como parâmetro de mercado para uma contratação que visava o atendimento imediato da população. Portanto, a comparação realizada pelo MPTCU é tecnicamente inadequada, pois ignora a variável "prazo de entrega", essencial para a eficácia da política pública de saúde naquele momento.

10.13.4. Quanto à desconsideração de evidências técnicas (alínea "f"):

a) não houve, em momento algum, desconsideração de evidências técnicas na decisão recorrida. O que ocorreu, na verdade, foi a atribuição de uma valoração jurídica distinta, devidamente pautada na realidade fática vivenciada durante o período da pandemia. Ao proferir o Acórdão 271/2025-TCU-Plenário, a Corte de Contas ponderou cuidadosamente as informações apresentadas pela unidade técnica com os precedentes específicos sobre a matéria. Longe de ser uma aplicação genérica, o referido julgado fundamentou-se em casos análogos já apreciados pelo Tribunal, notadamente aqueles tratados nos processos TC 020.078/2020-0 (Acórdão 2463/2024-TCU-Plenário) e TC 019.766/2023-8 (Acórdão 4547/2024-TCU-2ª Câmara). Tais precedentes enfrentaram a mesma controvérsia jurídica: a validade da proposta da empresa PMH frente à urgência exigida pelo contexto pandêmico. Nessas ocasiões, o TCU consolidou o entendimento de que o preço ofertado pela PMH não poderia servir como parâmetro para a avaliação das demais propostas, uma vez que a referida empresa não teria logrado êxito em entregar os testes de imediato — condição essencial para justificar a dispensa de licitação —, vindo a efetivar a entrega apenas dois meses após o prazo esperado.

10.13.5. Quanto à alegação de propostas forjadas e má-fé (alínea "g"):

a) a alegação de que as propostas foram forjadas para burlar a concorrência carece de suporte probatório nos autos. O que se verificou foi uma atuação administrativa sob pressão extrema, onde o gestor buscou, junto a diversos fornecedores, quem teria capacidade de entrega imediata. A escolha das empresas Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda. (atual OVS Importadora Ltda.) e Matias Machado da Silva – ME foi amparada por pareceres técnicos do Laboratório Central de Saúde Pública do DF, que atestaram a aptidão das empresas para o fornecimento urgente (item 21 da proposta de deliberação de peça 161). Não há nos autos indícios de má-fé ou conluio que superem a presunção de legitimidade dos atos administrativos praticados naquele contexto de crise.

10.13.6. Quanto à necessidade de produção de prova independente (alínea "h"):

a) o pleito de produção de novas provas (notas fiscais, declarações de importação e registros da Anvisa) revela-se improcedente e desprovido de amparo processual. Cabe ressaltar que, em sede de recurso, incumbe ao recorrente o ônus de instruir sua peça com todos os elementos probatórios necessários para fundamentar suas alegações, não sendo o processo de controle externo o instrumento adequado para a produção de provas que deveriam ter sido coligidas oportunamente. Ademais, o conjunto probatório já consolidado nos autos mostra-se suficiente para a formação do juízo de valor da Corte de Contas. A controvérsia não reside na análise da composição de custos das empresas, mas na aferição da razoabilidade da conduta do gestor, que, diante da urgência sanitária, priorizou a disponibilidade imediata dos insumos. A eventual produção de novas provas, nos moldes sugeridos, não teria o condão de desconstituir o fato central que motivou a decisão recorrida: a prevalência da necessidade de entrega célere dos testes sobre a comparação aritmética de preços, critério este que, no contexto da pandemia, mostrou-se determinante para a eficácia da política pública de saúde.

10.14. Diante das análises precedentes, conclui-se que as alegações recursais do MPTCU não procedem e, por isso, não devem ser acolhidas.

IV

Análise das contrarrazões recursais da empresa Matias Machado da Silva – ME (item 8)

11. Procedem as contrarrazões recursais da empresa Matias Machado da Silva – ME, descritas no item 8, alíneas "a" a "i", desta instrução, pelos seguintes fundamentos, de fato e de direito:

11.1. Da imprevisibilidade da pandemia e da dinâmica de mercado (item 8, alínea "a"):

a) a alegação da recorrida é pertinente. O contexto de março e abril de 2020 foi marcado por uma ruptura sistêmica nas cadeias de suprimentos globais. A aplicação de padrões ordinários de contratação, que pressupõem estabilidade de preços e prazos de entrega dilatados, seria um erro de julgamento. A pandemia impôs uma lógica de mercado onde a disponibilidade imediata do insumo sobrepôs-se ao critério do menor preço nominal, sendo, portanto, legítima a defesa da empresa quanto à excepcionalidade do período.

11.2. Da elevação natural de preços pelos fabricantes (item 8, alínea "b"):

a) assiste razão à empresa. A crise sanitária gerou uma inflação global de insumos médicos. A variação de preços entre diferentes procedimentos licitatórios, em momentos distintos da curva de contágio, não constituiu, por si só, indício de irregularidade. O Tribunal, em diversos precedentes, reconheceu que a volatilidade de preços era uma característica intrínseca ao mercado de testes rápidos naquele momento, não podendo ser imputada à empresa como prática de sobrepreço (TC 020.078/2020-0, Acórdão 2463/2024-TCU-Plenário, e TC 019.766/2023-8, Acórdão 4547/2024-TCU-2ª Câmara).

11.3. Dos fatores legítimos de variação de preços (item 8, alínea "c"):

a) a recorrida aponta corretamente que fatores como localização, custo de frete internacional (que sofreu aumentos exponenciais) e, crucialmente, o prazo de entrega, justificam as divergências nas propostas. A Dispensa de Licitação 18/2020 não pode ser analisada sob uma ótica

aritmética simplista, ignorando que a logística de entrega em 24 horas, exigida pela urgência da saúde pública, possuía um custo de oportunidade e de risco muito superior ao de uma entrega programada.

11.4. Da inexistência de comprovação de ilegalidade ou de superfaturamento (item 8, alínea "d"):

a) conforme fundamentado na Proposta de Deliberação do Acórdão 271/2025-TCU-Plenário, o Tribunal já concluiu pela desconstituição do débito (itens 13 e 24, peça 161). Não há nos autos prova cabal de que os preços praticados pela empresa estivessem acima do valor de mercado para a entrega imediata. A fundamentação do acórdão recorrido é sólida ao reconhecer que a ausência de superfaturamento é a conclusão lógica diante da inviabilidade de utilizar propostas de empresas inadimplentes (como a PMH) como parâmetro, conforme anotado anteriormente nesta instrução.

11.5. Da aplicação do art. 22, § 1º, da LINDB (item 8, alínea "e"):

a) a empresa invoca corretamente o dever de o julgador considerar as "dificuldades reais" do gestor no momento da prática do ato questionado. O art. 22 da LINDB é o norte interpretativo para este caso. Ignorar as circunstâncias práticas da pandemia, como a pressão por salvar vidas e a escassez de testes, seria violar o princípio da segurança jurídica e da razoabilidade, punindo o particular por ter atendido a uma demanda emergencial do Estado.

11.6. Do interesse público na proteção social (item 8, alínea "f"):

a) o interesse público primário, na espécie, residia na necessidade premente de testagem em massa para o controle da pandemia. A proteção contra o sobrepreço, conquanto relevante, não poderia sobrepor-se à urgência na aquisição de insumos vitais. Nesse contexto, é razoável aceitar que a atuação da empresa se pautou pela observância ao interesse público, ao viabilizar o fornecimento dos testes em um cenário de colapso do sistema de saúde do Distrito Federal, que demandava a entrega do objeto em prazo exíguo de 24 horas. Portanto, mostra-se descabida a imputação de débito, uma vez que a conduta da empresa foi determinante para o atendimento da demanda emergencial.

11.7. Da a independência das instâncias (item 8, alínea "g"):

a) a jurisprudência da Corte de Contas é pacífica quanto à independência entre as esferas civil, penal e administrativa. O desfecho de processos na esfera penal, inclusive eventuais reformas de decisões judiciais — a exemplo do ocorrido no âmbito da "Operação Falso Negativo" —, não vincula automaticamente o juízo de valor do TCU. O Tribunal detém competência própria e autônoma para avaliar a regularidade administrativa e a razoabilidade de preços, independentemente do resultado de ações penais, que possuem ritos, objetos e finalidades distintos (Acórdãos 4402/2024-TCU-1ª Câmara, relator ministro Jhonatan de Jesus; 12589/2023-TCU-1ª Câmara, relator ministro Benjamin Zymler). Nesse sentido, cumpre destacar que a decisão judicial utilizada pelo MPTCU como fundamento para o seu recurso foi objeto de reforma pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1), conforme detalhado no subitem 10.13.2 desta instrução.

11.8. Da desnecessidade de aguardar eventual decisão na esfera criminal sobre os fatos apurados neste processo (item 8, alínea "h"):

a) o entendimento consolidado no Acórdão 271/2025-TCU-Plenário é autônomo, fundamentado exclusivamente em elementos técnicos constantes dos autos. A deliberação da Corte não está condicionada a qualquer conclusão da esfera penal, sendo, portanto, descabida a pretensão do MPTCU de subordinar a eficácia do referido acórdão a eventos futuros e incertos da justiça criminal. Ressalte-se que a independência das instâncias permite que o TCU exerça sua competência constitucional de forma plena, independentemente da tramitação de ações judiciais paralelas, ressalvada apenas a hipótese de sentença penal absolutória que reconheça a inexistência material do fato ou a negativa de autoria. Ademais, conforme já registrado, a decisão proferida pelo TRF1, que decretou a nulidade de provas e a absolvição sumária dos réus, reforça a ausência de prejudicialidade externa que justifique a reforma do julgado.

11.9. Da competência do MPTCU e da demonstração de preços de mercado (item 8, alínea "i"):

a) a empresa demonstrou, de forma exaustiva em suas manifestações, a compatibilidade dos preços praticados com a realidade de mercado vigente à época da contratação, ponto já exaurido e acolhido pelo TCU no acórdão recorrido (itens 13 e 24 da peça 161). Nesse contexto, não subsiste fundamento para a imputação de débito. Embora o MPTCU possua legitimidade recursal, o recurso apresentado não trouxe elementos novos capazes de desqualificar a análise técnica consolidada pelo Plenário. A tentativa de rediscutir a convalidação de atos processuais não altera a premissa fática de que a contratação foi, sob a ótica da gestão pública, necessária, justificada e pautada pelo interesse coletivo no enfrentamento da pandemia."

11.10. Diante do exposto, e considerando que as alegações do MPTCU não trouxeram fatos novos capazes de infirmar a fundamentação do Acórdão 271/2025-TCU-Plenário, ratifica-se a conclusão de que a decisão recorrida deve ser mantida em seus exatos termos, acolhendo-se, assim, as contrarrazões da empresa Matias Machado da Silva – ME.

V

Análise das contrarrazões recursais da Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda. (atual OVS Importadora Ltda. (item 9)

12. Não devem ser acolhidas as contrarrazões recursais indicadas pela recorrida, descritas nas alíneas "a", "b" e "c" do item 9, retro, pelos seguintes motivos:

a) o recurso do MPTCU, a despeito de ter sido nominado de "recurso de revisão" e fundamentado no art. 35 da Lei 8.443/1992, não padece de vício processual estrutural algum, consoante alega a recorrida, devendo, pois, ser admitido como pedido de reexame, com base no art. 48 da referida lei, por ter sido interposto contra decisão proferida em processo de representação, adotando-se, neste caso, o princípio da fungibilidade recursal, amplamente admitida pela jurisprudência do TCU, nos termos já anotado no item 4 desta instrução (Acórdãos 1357/2008-TCU-1ª Câmara, relator ministro Guilherme Palmeira; 995/2022-TCU-Plenário, relator ministro Benjamin Zymler); e

b) o recurso do MPTCU preenche os pressupostos de admissibilidade do art. 48 da Lei 8.443/1992, por se insurgir contra decisão proferida em processo de representação, conforme anotado no item 4 desta instrução e na alínea "a", acima, não se aplicando, neste caso, os precedentes indicados pela recorrida (Acórdãos 1235/2018-TCU-Plenário, relator ministro José Múcio Monteiro, e 2075/2019-TCU-Plenário, relator ministro Aroldo Cedraz).

12.1. Procedem, entretanto, as contrarrazões recursais descritas no item 9, alíneas "d", "e" e "f", pelos seguintes motivos, além dos indicados nos subitens 10.1 ao 10.12, desta instrução, devendo, pois, ser acolhidas:

a) a ilegitimidade ativa do MPDFT para recorrer contra o acórdão sob análise já foi decidida pelo TCU e não há elementos novos capazes de suplantar essa deliberação do Tribunal (Acórdão 1655/2025-TCU-Plenário, relator ministro Walton Alencar Rodrigues); e

b) o indeferimento de pedido de ingresso do MPDFT como interessado também já foi sacramentado pelo referido Acórdão 1655/2025-TCU-Plenário, não tendo o MPTCU, em seu recurso, trazido aos autos fundamentos de fato e de direito capazes de impor a reforma da conclusão adotada pelo Tribunal.

12.2. No mérito, procedem as contrarrazões recursais da empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda. (atual OVS Importadora Ltda.), descritas no item 9.1, alíneas "a" a "k", desta instrução, pelos seguintes fundamentos, de fato e de direito:

12.2.1. Da ausência de fato novo e da independência das instâncias (alínea "a"):

a) a recorrente demonstra, com propriedade, que a reforma da sentença de absolvição sumária proferida pela Justiça Federal de Primeira Instância não vincula este Tribunal, em razão do princípio da independência das instâncias (civil, administrativa e penal), conforme fundamentado nos subitens 10.13.2, 11.7 e 11.8. Embora o referido evento possa ser considerado fato novo — por ter

chegado ao conhecimento desta Corte apenas após a prolação do acórdão recorrido —, ele é incapaz de ensejar a reforma da decisão impugnada por dois motivos: i) carece de conteúdo suficiente para alterar o entendimento deste Tribunal; e ii) a referida reforma foi posteriormente tornada insubsistente pelo TRF1, conforme exposto no subitem 10.13.2 desta instrução.

12.2.2. Da ilegitimidade passiva da empresa na esfera penal (alínea "b"):

a) assiste razão à recorrida ao apontar que não figura como denunciada na "Operação Falso Negativo", cujo processo penal tramita perante a Justiça Federal (Processo 1021215-97.2021.4.01.3400), conforme anotado no subitem 10.13.2, alínea "c". Portanto, é incabível transpor responsabilidades criminais de terceiros à recorrida sem o devido contraditório individualizado perante a Justiça Federal, sob pena de violação às garantias previstas no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal. Cumpre esclarecer, contudo, que as peças indicadas pela recorrente, descritas na alínea "b" do subitem 9.1, não constam destes autos, parecendo referir-se à numeração de processo administrativo da Secretaria de Estado de Saúde do DF. Tal impropriedade, todavia, não altera a conclusão exposta na parte inicial desta alínea.

12.2.3. Do afastamento da proposta da PMH como parâmetro de comparação de preços (alínea "c"):

a) a fundamentação do Acórdão 271/2025-TCU-Plenário é irretocável ao desqualificar a proposta da PMH como parâmetro de comparação. A falha na entrega, a natureza atípica daquela oferta e a premente necessidade de fornecimento imediato do produto (prazo de até 24 horas) tornam o preço da PMH, invocado pelo recorrente, um referencial tecnicamente inidôneo para a análise de preços em cenário de emergência sanitária, conforme fundamentado nos itens 12 e 13 da proposta de deliberação (peça 161).

12.2.4. Do venire contra factum proprium e da aplicação da LINDB (alínea "d"):

a) mostra-se, de fato, contraditório que o MPTCU questione um raciocínio jurídico que ele próprio já perfilhou em precedente da Corte (Acórdão 2463/2024-TCU-Plenário). A aplicação do art. 22 da LINDB, conforme reforçado pelo ministro Walton Alencar Rodrigues no referido acórdão, é imperativa para que a análise administrativa não ignore as dificuldades reais enfrentadas pelos agentes públicos e privados durante a pandemia.

12.2.5. Da análise de custos e da ausência de superfaturamento (alíneas "e" e "f"):

a) deve ser acolhida a alegação da recorrente de que não houve superfaturamento no caso em tela, uma vez que o preço ofertado pela PMH (R$ 73,00) não constitui parâmetro adequado para comparação com a sua proposta. Tal entendimento encontra respaldo em precedentes deste Tribunal que analisaram casos análogos (Acórdãos 4547/2024-Segunda Câmara e 2463/2024-Plenário). Quanto à planilha de custos, cumpre registrar que não foi possível localizá-la nestes autos, visto que as peças indicadas pela recorrida (4.274 a 4.304) não pertencem a este processo, tratando-se, possivelmente, de documentos de processo administrativo da Secretaria de Estado de Saúde do DF, conforme já apontado no subitem 12.2.2.

12.2.6. Da ausência de nexo de causalidade e da vedação de aplicação de responsabilidade objetiva (alíneas "g" e "h"):

a) merece acolhida as contrarrazões da recorrida, uma vez que não cabe ao Tribunal transformar o fornecedor em garantidor objetivo de atos administrativos. A decisão de contratar constituiu prerrogativa exclusiva dos gestores públicos, cujas condutas foram consideradas justificadas tanto pelo Pleno do TCU quanto pelo TRF1, conforme já registrado. Na ausência de prova de má-fé ou conluio, inexiste base jurídica para sancionar a empresa por atos decisórios sobre os quais não exerceu ingerência e que, em última análise, não foram considerados irregulares pelo TCU nem pelo Poder Judiciário.

12.2.7. Do enriquecimento ilícito e da contraprestação (alínea "i"):

a) mostra-se procedente a contrarrazão da empresa recorrida, uma vez que os 150 mil testes contratados teriam sido integralmente entregues e efetivamente utilizados pela rede pública do Distrito Federal. Diante da execução do objeto, é desarrazoada a retenção de pagamentos com base

em vícios procedimentais superados, sob pena de configurar enriquecimento ilícito do Erário, vedado pelos arts. 884 e 885 do Código Civil.

12.2.8. Da boa-fé e da segurança jurídica (alínea "j"):

a) não se verifica nos autos indícios de que a atuação da empresa recorrida tenha se afastado da boa-fé ou da confiança legítima, o que justifica o acolhimento de sua contrarrazão. Alterar o entendimento consolidado no Acórdão 271/2025-TCU-Plenário, após a execução integral do contrato, violaria a segurança jurídica e o art. 24 da LINDB, criando um cenário de instabilidade que desestimula o fornecimento de insumos essenciais em futuras crises sanitárias."

12.2.9. Da lente interpretativa do contexto pandêmico (alínea "k"):

a) acolhe-se, também, a contrarrazão descrita na alínea 'k' do subitem 9.1, com base no art. 22 da LINDB, que determina a consideração dos obstáculos e das dificuldades reais enfrentados na gestão pública, bem como das exigências das políticas públicas a cargo do agente, sem prejuízo dos direitos dos administrados. Reitera-se que o contexto pandêmico de 2020, amparado por normativos federais e distritais, deve servir como lente interpretativa para a Corte de Contas. A manutenção da glosa, neste caso, ignoraria as dificuldades fáticas da época, contrariando a jurisprudência recente deste Tribunal, que busca o equilíbrio entre o controle e a eficácia das políticas públicas de saúde, conforme amplamente demonstrado nesta instrução.

12.3. Diante do exposto, conclui-se que as contrarrazões da empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda. são procedentes. O recurso do MPTCU não traz elementos capazes de desconstituir a decisão recorrida, devendo ser negado provimento ao recurso, mantendo-se, assim, a decisão recorrida em seus exatos termos.

CONCLUSÃO

13. Do exame realizado, é possível concluir que:

a) não ocorreu a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do Tribunal de Contas da União com fundamento na Resolução-TCU 344/2022, que regulamenta no âmbito do Tribunal a Lei 9.873/1999;

b) a reforma da sentença de absolvição sumária no âmbito da "Operação Falso Negativo" pelo TRF1 não configurou erro de fato no julgamento realizado pelo TCU, visto que: i) o processo de controle externo goza de independência das instâncias; ii) a decisão recorrida pautou-se na razoabilidade das escolhas administrativas frente à crise sanitária, e não apenas no desfecho criminal; e iii) o posterior provimento de Embargos Infringentes de Nulidade pelo próprio TRF1 (em 15/7/2026), que manteve a absolvição sumária por falta de justa causa, ratifica a inexistência de óbice ou contradição fática que pudesse ensejar a reforma da deliberação desta Corte;

c) o MPDFT carece de legitimidade recursal e de prerrogativa para atuar como interessado neste processo, conforme já decidido, de forma unânime, pelo Acórdão 1655/2025-TCU-Plenário, sendo indevida a tentativa de rediscutir tal matéria em sede de recurso. Ademais, ante a clara competência da Justiça Federal para o processamento dos fatos objeto da "Operação Falso Negativo", nos moldes definidos pelo Superior Tribunal de Justiça (RHC 142.308/DF), a atuação ministerial cabe exclusivamente ao Ministério Público Federal, não se verificando viabilidade jurídica para a ratificação do pedido formulado pelo Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios;

d) não há suporte probatório nos autos capaz de confirmar a alegação de superfaturamento de R$ 10.035.000,00 ou sobrepreço de R$ 1.284.000,00, uma vez que a utilização do preço constante da proposta da empresa PMH – Produtos Médicos Hospitalares Ltda. como parâmetro mostrou-se tecnicamente inadequado. Tal proposta, além de não contemplar os requisitos de entrega imediata exigidos pela emergência sanitária, revelou-se um outlier inexequível e inidôneo. A análise técnica confirmou que os preços praticados pelas empresas recorridas se alinhavam à realidade de volatilidade daquele momento atípico de colapso das cadeias de suprimentos globais; e

e) as contrarrazões recursais apresentadas pelas empresas Matias Machado da Silva – ME e Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda. (atual OVS Importadora Ltda.) são, no mérito, procedentes. Os argumentos defensivos, ao invocarem o art. 22 da LINDB e demonstrarem a

regularidade dos preços face ao contexto de pandemia, reforçaram o entendimento de que a conduta dos gestores e a execução contratual foram pautadas no interesse público e na necessidade de mitigação dos danos da crise sanitária. Conclui-se, portanto, pela ausência de elementos novos ou capazes de infirmar os fundamentos do Acórdão 271/2025-TCU-Plenário, devendo a Corte de Contas manter inalterada a deliberação recorrida em seus exatos termos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

14. Diante do 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) dar ciência da deliberação que vier a ser adotada ao recorrente e aos demais interessados.

VOTO

Trata-se de pedido de reexame interposto pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU), contra o Acórdão 271/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, exarado em representação acerca de possíveis irregularidades em contratações diretas realizadas pela Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal (SES/DF), para aquisição de testes rápidos de IgG e IgM destinados à detecção do coronavírus.

A deliberação recorrida considerou a representação improcedente e revogou medida cautelar referendada pelo Acórdão 1.506/2021-TCU-Plenário, desobrigando a SES/DF de manter a glosa sobre os valores devidos às empresas Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda. e Matias Machado da Silva ME, resultantes das Dispensas de Licitação 9/2020 e 18/2020.

O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) interpôs pedido de reexame contra tal decisão, que restou não conhecido mediante o Acórdão 1.655/2025-TCU-Plenário, de minha relatoria, que também deu ciência ao MPTCU para que avaliasse eventual interposição de recurso contra o Acórdão 271/2025-TCU-Plenário (item d).

Em que pese o MPTCU ter denominado o recurso de recurso de revisão, o admiti como pedido de reexame, em razão de a espécie indicada ser aplicável apenas a processos de tomada e prestação de contas (artigo 288 do RITCU).

O recorrente sustenta, em síntese: interesse jurídico do MPDFT na tramitação do feito; não consideração da reforma da sentença de absolvição sumária dos acusados na ação penal vinculada à "Operação Falso Negativo"; existência de superfaturamento nas Dispensas de Licitação 9/2020 e 18/2020; não consideração de evidências técnicas pela decisão recorrida; apresentação de propostas forjadas pelas contratadas; e necessidade de produção de prova independente para determinar o valor real das aquisições.

Após promover a notificação das empresas Matias Machado da Silva – ME e Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda. (atual OVS Importadora Ltda.) para apresentação de contrarrazões, a unidade técnica propôs conhecer do recurso para, no mérito, negar-lhe provimento.

Feito o resumo, **passo a decidir**.

Preliminarmente, ratifico o conhecimento do pedido de reexame interposto pelo MPTCU, com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992.

Não procede o pedido do recorrente para que o MPDFT ingresse nos autos, uma vez que apenas as partes e o MPTCU possuem legitimidade recursal, bem como não consta do processo nenhum documento apresentado pelo MPDFT capaz de ensejar a revisão da decisão.

Com relação à remessa da ação penal citada pelo recorrente à Justiça Federal, o Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do RHC 142.308/DF, afastou a atuação do MPDFT no processo judicial, tendo em vista a competência exclusiva do Ministério Público Federal.

Além disso, a reforma da sentença de absolvição sumária dos acusados na "Operação Falso Negativo", proferida pelo TRF da 1ª Região, em 17/9/2024, não tem impacto sobre o processo no TCU e não induziu esta Corte a erro de fato, como alega o recorrente.

Em observância ao princípio da independência das instâncias, esta Corte formou seu convencimento com base nos elementos probatórios constantes dos autos, autônomos em relação à ação penal. Não houve conclusão sobre inexistência material do fato ou negativa de autoria, capazes de vincular a análise do TCU. Nesse sentido, a decisão recorrida pautou-se na análise técnica da razoabilidade das escolhas dos gestores, frente à crise sanitária, e não na existência de sentença penal absolutória.

No mérito, o recorrente insiste no reconhecimento de superfaturamento nas contratações, tendo como referencial o preço ofertado pela empresa PMH – Produtos Médicos Hospitalares Ltda.

A tese não merece acolhida, pois o Tribunal invalidou a utilização do preço da PMH como parâmetro para aferição de sobrepreço, tendo em vista sua incapacidade de entrega. Reproduzo, nesse sentido, trecho do voto que fundamentou a decisão recorrida e fez referência ao Acórdão 2.463/2024 – Plenário, relator E. Min. Benjamin Zymler:

137. Na decisão mencionada, o Tribunal entendeu que o preço da proposta da PMH não se mostrava válido para apuração do superfaturamento em discussão na TCE, visto que a empresa não logrou entregar os testes de imediato, de modo a atender a emergência que justificara a dispensa de licitação, vindo a entregá-los dois meses depois. Assim, afastou o débito e julgou regulares as contas dos responsáveis.

No mesmo sentido decidiu a 2ª Câmara no Acórdão 4.547/2024 (TC 019.766/2023-8), que examinou tomada de contas especial relativa a superfaturamento na aquisição dos mesmos testes, afastando o débito e julgando regulares as contas dos responsáveis, ao considerar que o preço da PMH não se prestava como parâmetro, em razão da incapacidade de entregar os testes de imediato.

Assiste razão, portanto, ao relator do acórdão recorrido. A proposta da PMH, ao não cumprir os requisitos de entrega imediata exigidos pela emergência sanitária, revelou-se referencial tecnicamente inidôneo. A comparação puramente aritmética de preços ignora a variável essencial "prazo de entrega", determinante para a eficácia da política pública de saúde naquele momento crítico. Não se trata, pois, de desconsideração de evidências técnicas, mas de valoração jurídica adequada ao contexto fático excepcional da pandemia, ancorada em precedentes específicos desta Corte (Acórdão 4.547/2024 -2ª Câmara e Acórdão 2.463/2024-Plenário).

A alegação de que as propostas teriam sido forjadas para mascarar a ausência de pesquisa de preços carece de suporte probatório. A decisão recorrida demonstrou terem os gestores do GDF buscado, junto a diversos fornecedores, quem tivesse capacidade de entrega imediata. A escolha das empresas contratadas foi amparada por pareceres técnicos do Laboratório Central de Saúde Pública do DF, que atestaram aptidão para o fornecimento urgente. Não restaram evidentes indícios de má-fé ou conluio que superassem a presunção de legitimidade dos atos administrativos praticados naquele contexto de crise e o recurso do MPTCU não apresenta provas capazes de afastar essas conclusões.

Afasto o pleito para produção de prova independente acerca dos custos reais incorridos pelas empresas contratadas. Os documentos constantes dos autos foram considerados suficientes para formação de juízo pelo Tribunal e o recorrente não apresentou argumentos capazes de alterar tal entendimento. Ademais, em sede recursal, incumbe ao recorrente o ônus de instruir sua peça com os elementos probatórios necessários, não sendo o processo de controle externo o instrumento adequado à produção de provas que deveriam ter sido oportunamente coligidas.

Destaco, por fim, o exame correto da matéria, pelo Tribunal, à luz do art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). O contexto pandêmico de 2020, marcado por ruptura sistêmica nas cadeias de suprimentos globais, escassez de insumos, volatilidade de preços e necessidade premente de testagem em massa, foi devidamente considerado na valoração da conduta dos agentes e na decisão de afastar preço de referência que não atendia à urgência então vigente.

Feitas essas considerações, nego provimento ao pedido de reexame interposto pelo MPTCU contra o Acórdão 271/2025-TCU-Plenário.

Com essas considerações, VOTO para que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de setembro de 2026.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2651/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.944/2021-0.
1.1. Apenso: 030.005/2022-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Pedido de reexame (Representação).
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
3.1. Interessados: Ana Carolina Ribeiro Sehnem (839.714.241-04); Ana Lucia Guimaraes de Souza (701.920.901-78); Eduardo Hage Carmo (261.925.605-44); Jorge Antonio Chamon Junior (064.666.656-82); Matias Machado da Silva (22.742.908/0001-03); Precisa - Comercializacao de Medicamentos Ltda (03.394.819/0001-79); Secretaria de Saúde do Distrito Federal (00.394.700/0001-08).
3.2. Responsáveis: Francisco Araujo Filho (376.089.403-87); Goyazes Biotecnologia Ltda (05.658.906/0001-11); Iohan Andrade Struck (037.571.301-89); Matias Machado da Silva (22.742.908/0001-03).
3.3. Recorrente: Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União.
4. Órgão/Entidade: Governo do Distrito Federal.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Carlos Humberto Fauaze Filho (43.188/OAB-DF), Thainara Coelho Damasceno (36333/OAB-DF) e outros, representando Matias Machado da Silva; Felipe Cezar Macedo Ramos (402664/OAB-SP), representando Precisa - Comercializacao de Medicamentos Ltda; Thainara Coelho Damasceno (36333/OAB-DF), representando Matias Machado da Silva; Jorge Hage Sobrinho (47376/OAB-DF), Adrise Lage de Mendonca (46801/OAB-DF) e outros, representando Eduardo Hage Carmo.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de pedido de reexame interposto pelo Ministério Público junto ao TCU contra o Acórdão 271/2025-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 pedido de reexame, para, no mérito, negar-lhe provimento; e

9.2. informar o teor desta deliberação ao recorrente e aos demais interessados.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2651-38/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.
13.3. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)
JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário
TC 012.809/2026-8
Natureza: Representação.
Órgão: Polícia Rodoviária Federal.
Interessados: Polícia Rodoviária Federal (00.394.494/0104-41); Vip Gestão e Logística S.A. (08.187.134/0001-75).
Representação legal: Jean Fillipe Alves da Rocha (41353/OAB-GO), representando Promarket Promoção de Eventos e Logística Ltda; Jhonatas Mendes Silva (10698/OAB-MA), representando Vip Gestão e Logística S.A.; Bruna Cristina Silveira Lopes (13708267613), representando BC Remoções; Danillo Hamesses Melo Cunha (14749/OAB-PB), representando Melo Leilões PB Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÕES. POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS. SERVIÇOS DE REMOÇÃO, DEPÓSITO E GUARDA DE VEÍCULOS E DE OPERACIONALIZAÇÃO DE LEILÕES. CRITÉRIO DE JULGAMENTO POR MAIOR DESCONTO INCIDENTE SOBRE BASE ECONÔMICA RESTRITA E NÃO ASSEGURADA. INAPTIDÃO DO CRITÉRIO PARA CONTRIBUIR PARA A SELEÇÃO DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA. ESGOTAMENTO DA DISPUTA NAS PROPOSTAS INICIAIS. SOMATÓRIO DE QUANTITATIVOS RELATIVOS A PERÍODOS NÃO CONCOMITANTES. PROCEDÊNCIA PARCIAL. REVOGAÇÃO DA CAUTELAR. DETERMINAÇÃO DE RETORNO À FASE DE HABILITAÇÃO PARA NOVA AFERIÇÃO DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-OPERACIONAL. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (peças 70-72).

INSTRUÇÃO DE ANÁLISE DE OITIVA

A. IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO		
TC 012.809/2026-8	**Conhecimento. Procedência parcial. Revogação da cautelar. Determinação. Ciência. Arquivamento.**	
UNIDADE JURISDICIONADA Polícia Rodoviária Federal		**UASG** 200109
REPRESENTANTE Promarket Promoção de Eventos e	**CNPJ** 37.249.018/0001-31	**PROCURAÇÃO** Peça 2

Logística Ltda.		

OBJETO DA CONTRATAÇÃO

Registro de preços para futura e eventual contratação de serviços contínuos de gestão, envolvendo administração integrada de remoção, depósito e guarda de veículos resultantes de recolhimento pela Polícia Rodoviária Federal e/ou órgãos conveniados, com organização e operacionalização de leilões de veículos não reclamados por seus proprietários, a serem executados sem dedicação exclusiva de mão de obra (peça 4, p. 1)

PROCEDIMENTO AUXILIAR DE CONTRATAÇÃO	MODALIDADE	NÚMERO DO CERTAME
Sistema de Registro de Preços	Pregão Eletrônico	90041/2025

MODO DE DISPUTA	CRITÉRIO DE JULGAMENTO
Combinado (aberto e fechado)	Maior desconto por grupo
VIGÊNCIA O prazo de vigência da contratação é de sessenta meses contados da assinatura do contrato, prorrogável sucessivamente por até dez anos, na forma dos artigos 106 e 107 da Lei 14.133/2021 (peça 4, p. 22).	**VALORES CONTRATADOS** R$ 30,95 (Contrato 35/2026 – peça 67) R$ 37,72 (Contrato 36/2026 – peça 68) R$ 31,58 (Contrato 37/2026 – peça 69)

LEGISLAÇÃO QUE REGE O CERTAME

Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações)

SUSPENSO POR MEDIDA CAUTELAR?	Sim

FASE DO CERTAME

Contratos 35, 36 e 37/2026, referentes aos Grupos 1, 2 e 3, assinados em 30/6/2026 com a empresa Vip Gestão e Logística S.A.

B. HISTÓRICO

1. O representante alega, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades (peça 1):

a) descumprimento de requisito de habilitação jurídica – ausência, no cadastro empresarial da empresa vencedora, dos CNAEs identificados no Estudo Técnico Preliminar (ETP) e Termo de Referência como essenciais à execução do objeto licitado, especialmente aqueles relacionados à gestão logística e à intermediação de serviços, o que revelaria incompatibilidade material entre sua atividade econômica e o modelo contratual definido pela Administração;

b) falha na metodologia dos artefatos do certame e frustração da competitividade – alega que a estruturação do critério de julgamento (maior desconto) permitiu que um único lance atingisse o limite matemático absoluto do sistema (100%), inviabilizando a continuidade da disputa e comprometendo a lógica concorrencial do certame;

c) restrição à competitividade, fechamento de mercado e inexequibilidade do desconto de 100% - alega que registro do desconto de 100% teria impedido a continuidade da disputa, pois nenhum concorrente poderia apresentar percentual superior e o sistema não admitiria lance idêntico.

d) deficiência na comprovação da solução tecnológica exigida no Anexo I-C – sustenta que os documentos apresentados pela licitante vencedora não demonstram, de forma objetiva e aderente, experiência prévia em solução tecnológica com a mesma complexidade funcional, arquitetural e operacional exigida pelo edital, especialmente quanto à integração sistêmica, governança de dados, base única em nuvem, interoperabilidade e conformidade com a LGPD;

e) irregularidade na emissão e no conteúdo dos atestados de capacidade técnica – aponta inconsistências relevantes nos atestados apresentados, incluindo padronização textual incomum entre documentos emitidos por órgãos distintos, além de divergências entre a unidade empresarial efetivamente executora dos contratos e aquela indicada como detentora do acervo técnico;

f) descumprimento da exigência de concomitância prevista no Termo de Referência – alega que os quantitativos mínimos exigidos pela Administração somente são alcançados mediante

somatório de contratos executados em períodos distintos, sem comprovação de execução simultânea, em afronta direta à exigência expressa de concomitância estabelecida no Termo de Referência;

g) descumprimento do item 9.39 do Termo de Referência – nulidade dos atestados técnicos – sustenta que a documentação apresentada não comprova que os serviços certificados nos atestados tenham sido executados no âmbito das atividades econômicas regularmente previstas no objeto social da empresa à época da execução contratual;

h) ausência de contemporaneidade do objeto social e suposta retroatividade das alterações societárias - sustenta que a licitante vencedora apresentou apenas alteração societária consolidada de 2024, embora parte dos contratos atestados tenha sido executada anteriormente;

i) insuficiência quantitativa quanto ao requisito 3 da qualificação técnica – alega que os quantitativos efetivamente comprovados pela licitante não demonstram, de forma segura e objetiva, capacidade operacional compatível com a escala e complexidade do objeto licitado; e

j) discrepância entre o objeto licitado e o acervo técnico apresentado – ausência de complexidade tecnológica nos atestados – sustenta que os documentos juntados pela empresa vencedora demonstram predominantemente experiência operacional relacionada à remoção, guarda e custódia física de veículos, sem comprovação efetiva de expertise em gestão logística integrada suportada por solução tecnológica centralizada, que constitui o núcleo funcional do objeto licitado.

2. A instrução inicial (peça 12) analisou as alegações do representante e afastou as alegações referentes à ausência dos CNAEs indicados no Estudo Técnico Preliminar no cadastro da vencedora, à deficiência na comprovação, por parte da empresa vencedora, da solução tecnológica do Anexo I-C do edital, à irregularidade na emissão e conteúdo dos atestados emitidos pelo Detran/PI, ao descumprimento do item 9.39 do Termo de Referência, à ausência de contemporaneidade do objeto social e retroatividade das alterações societárias e à discrepância entre o objeto licitado e o acervo técnico da empresa.

3. A instrução concluiu então pelo conhecimento da representação, pelo deferimento da medida cautelar pleiteada e pela realização de oitiva quanto às demais irregularidades, com construção participativa de deliberações e diligência à Unidade Jurisdicionada, além de oitiva da empresa contratada, ao que anuiu o corpo diretivo desta AudContratações (peças 13 e 14).

4. O Ministro-Relator, em seu despacho (peça 15), anuiu à proposta, fazendo pequenas alterações na proposta de diligência. A medida cautelar foi referendada pelo Acórdão 1738/2026-TCU-Plenário (peça 19).

5. Promovidas a oitiva, construção participativa e diligência quanto às alegações do representante e demais questões levantadas por esta Unidade Técnica, passa-se a analisar as respostas apresentadas, tópico a tópico, conforme transcrição/contextualização a seguir.

C. HISTÓRICO DE COMUNICAÇÕES

DESPACHO DO RELATOR	Peça 15	26/6/2026

OFÍCIOS ENCAMINHADOS PELO TCU

À sociedade empresarial	Ofício 24476/2026-TCU/Seproc, de 30/6/2026 (peça 22)
Ao órgão	Ofício 24477/2026-TCU/Seproc, de 30/6/2026 (peça 23)
Ao órgão	Ofício 24478/2026-TCU/Seproc, de 30/6/2026 (peça 24)
Ao órgão	Ofício 24479/2026-TCU/Seproc, de 30/6/2026 (peça 25)

D. DOCUMENTOS APRESENTADOS EM RESPOSTA À OITIVA

PELA UNIDADE JURISDICIONADA

Peças 53 a 61

PELA SOCIEDADE EMPRESARIAL

Peças 43 a 52, 65 e 66

E. EXAME TÉCNICO

Manifestação da sociedade empresarial Vip Gestão e Logística S.A. em resposta à oitiva (peça 43):

a) a manifestação abre-se por um sumário executivo estruturado em seis proposições, sustentando: que a União não paga: recebe — o lance de 100% é o repasse máximo juridicamente possível, pois os serviços são custeados integralmente pelo proprietário do veículo, pela tabela da Portaria MJSP 1.070/2015, sendo objeto do lance apenas o percentual de repasse à União, recolhido por GRU, como contribuição pelo uso de bem público; que a disputa efetivamente existiu nas duas fases — 32 propostas e 33 lances, sendo 25 na fase aberta e 8 lances finais fechados, além da rodada de desempate do art. 60 da Lei 14.133/2021; que a migração de veículos para a rede privada constitui objetivo do contrato, e não desvio; que não há risco de integridade, conforme o parecer do MPF de 24/7/2026; que o parâmetro da qualificação técnica é o volume de cada lote, e não o volume nacional somado; e que o *periculum in mora* opera em sentido inverso, pois não há desembolso público a estancar e a suspensão perpetua o passivo de veículos e o desvio de efetivo policial;

b) registra que o certame já foi examinado em quatro acórdãos do Plenário (Acórdãos 619/2026, 821/2026, 825/2026 e 959/2026), todos concluindo pela regularidade, em quatro ações judiciais com sete pronunciamentos contrários às teses de irregularidade, inclusive sentença de mérito, e em onze impugnações, nove pedidos de esclarecimento e seis recursos administrativos, todos improcedentes, sem que qualquer interessado houvesse postulado ofertas superiores a 100%;

c) sustenta que a cautelar é determinação em sentido técnico, cuja legitimidade depende de indícios de ilegalidade, e não de juízo de conveniência, não se opondo à formulação de recomendações, e que a comparação do modelo adotado com desenho hipotético alternativo reputado preferível confunde dois planos que não se comunicam — a magnitude econômica da receita de repasse e a validade jurídica do critério de julgamento;

d) quanto à natureza do lance, sustenta que o objeto disputado é o percentual de repasse ao Tesouro (ETP 8.7, III a V), de modo que ofertar 100% entrega a integralidade da parcela à União e que percentual superior é jurídica e logicamente impossível (arts. 11, I, 34, caput e § 2º, e 82, V, da Lei nº 14.133/2021), qualificando a vantajosidade como dever da fase de planejamento (art. 18, § 1º, XIII) e multifatorial, com sete de oito fundamentos independentes do critério impugnado;

e) contra a tese de concentração de veículos em depósitos privados, opõe que a transferência para a rede privada é o próprio modelo, pois o uso de área pública é excepcional e temporário (depósito limitado a sete dias, Anexo I-E), que a alocação é tarifariamente neutra para o cidadão e que a contratada não controla o evento gerador do repasse, que depende de indicação e autorização da Administração, além da existência de critérios objetivos de localização e destinação (Anexo I-D, 8.3, III, "b"; Anexo I-E; Anexo I-C, 2.8.1 e 3.2), com aparato sancionatório de execução (IMR, multas, vedações de atividades incompatíveis e limitação legal da diária a seis meses, art. 271, § 10, do CTB);

f) quanto ao esgotamento da disputa, esclarece que sua proposta de 100% não foi lance, mas proposta inicial, e que a vedação de valores idênticos dirige-se a lances, admitindo o Edital expressamente o empate entre propostas iguais (item 7.19) e entre lances finais (itens 7.20 a 7.22, com desempate até sorteio público), registrando que nenhum lance final igualou o teto por decisão comercial deliberada de cada concorrente — a exemplo da própria representante, que atingiu 99,99% no Lote 2 e se absteve na fase fechada —, e que a jurisprudência aplicável ao ponto é o Acórdão 1.079/2017-Plenário;

g) quanto à qualificação técnico-operacional, sustenta que o edital não fixa recorte temporal de ano-calendário (item 9.37.1.1 admite períodos "sucessivos ou não") nem a soma dos referenciais dos três lotes (item 9.37.1.2 vincula o quantitativo ao "respectivo lote pretendido"), que o item 9.37.4 é norma de admissão de prova equiparando contratos simultâneos a uma única contratação de grande escala, e apresenta memória de cálculo demonstrando a simultaneidade dos sete contratos ao longo de todo o biênio 2023-2024 (62.810 veículos em gestão de veículos; 64.069 em gerenciamento de remoção; 14.961 e 10.006 em preparação para leilão), superando o referencial em todos os exercícios, ainda que sob o recorte anual, com folga mínima de 52%;
h) em resposta à alínea b.3.5 do Despacho, questiona qual seria a unidade de tempo em que a concomitância haveria de ser aferida, ausência que não consta dos artefatos vinculantes do certame, sustentando que a fotografia de instante único equivaleria a exigir prova impossível e que qualquer recorte inferior ao biênio criado em sede de diligência violaria a vinculação ao instrumento convocatório (art. 37, XXI, da CF, e art. 5º da Lei 14.133/2021);
i) quanto à renúncia econômica, sustenta que a declaração de peso reduzido da receita de diárias em pátios da PRF não é confissão de que a União nada recebe, mas demonstração de exequibilidade na forma da Súmula 262/TCU, apresentando estudos de viabilidade com valor presente líquido positivo nos três lotes e taxas internas de retorno de 44,1%, 26,5% e 62,3%, suportadas pelo subsídio cruzado lícito do mix de receitas preservado pelo edital;
j) quanto ao periculum in mora reverso, sustenta que a premissa do Despacho de que os contratos fragmentados "continuam a viabilizar a prestação dos serviços" contradiz o diagnóstico oficial que fundamentou a contratação, que os fundamentos autônomos do perigo reverso reconhecidos no TC 002.240/2026-2 não foram infirmados, que a reversão parcial não enfrentou todos os fundamentos, que o Judiciário também reconheceu o dano reverso e que a suspensão perpétua o passivo que o sistema de controle exige da PRF há uma década;
k) subsidiariamente, registra que, ainda que subsistente plausibilidade, a suspensão integral seria a mais gravosa das respostas, pois vícios sanáveis reclamam saneamento (art. 147 da Lei nº 14.133/2021 e art. 21 da LINDB), e aponta os impactos de eventual anulação — perpetuação do passivo por doze a dezoito meses, desperdício dos investimentos de mobilização, responsabilização pré-contratual (arts. 148 e 149 da Lei 14.133/2021), precedente de insegurança jurídica e colisão com os quatro acórdãos do Plenário que validaram o certame sem fato novo; e
l) requer, por fim, a reconsideração da medida cautelar e a improcedência da representação, subsidiariamente determinações corretivas com preservação do certame, e, enquanto perdurar a suspensão, a observância do prazo do art. 171, § 1º, da Lei 14.133/2021.

Análise:

6. A empresa não individualizou a manifestação pelos itens da oitiva, de forma que se optou por trazer a resposta condensada tal qual foi apresentada. A manifestação da empresa será considerada na análise de cada item da oitiva, juntamente com as manifestações da Unidade Jurisdicionada.

Item b.2.1 da oitiva: utilização, como critério exclusivo de julgamento, do percentual de desconto incidente apenas sobre as diárias de veículos recolhidos em pátios da própria PRF, sem garantia de quantitativo mínimo destinado a esses pátios e sem incidência sobre as demais receitas da contratação, em possível afronta ao art. 11, inciso I, ao art. 34, caput e § 2º, e ao art. 82, inciso V, da Lei 14.133/2021;

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (peça 54, p. 4-5):

a) a Unidade Jurisdicionada inicia sua manifestação delimitando o objeto do certame, transcrevendo o subitem 1.1 do Edital. Em seguida, a manifestação registra que, dos documentos da licitação, extrai-se objetivamente que, para atender aos requisitos da contratação, o contratado deverá disponibilizar, sob sua responsabilidade, conforme descrito no subitem 6.4 do Estudo Técnico Preliminar, anexo do edital, dois conjuntos de serviços;
b) o primeiro consiste na solução de gestão compartilhada e intermediação de rede de serviços

especializados, qualificada como objeto principal, cuja subcontratação é expressamente vedada, abrangendo o serviço de gerenciamento das atividades de acionamento, deslocamento, recolhimento, guarda de veículos e liberação física do veículo;

c) o segundo compreende a rede de serviços especializados em forma de parceria, cujos objetos admitem subcontratação, abrangendo a administração e o gerenciamento de serviços de logística de veículos para remoção, de serviços de depósito e guarda de veículos e de serviços de operacionalização de leilões;

d) a partir dessa delimitação, a UJ afirma que, analisando as obrigações da futura contratada e a possibilidade de a contratante ser considerada parceira nos serviços passíveis de subcontratação, tal participação somente seria possível no serviço de depósito, uma vez que a Polícia Rodoviária Federal não dispõe de veículo de remoção nem de estrutura para operacionalização de leilão;

e) por esse motivo, foi adotada a métrica de percentual de desconto incidente apenas sobre as diárias de veículos recolhidos, na hipótese de serviços prestados pela contratada com utilização de pátios da própria PRF;

f) acrescenta que poder-se-ia considerar enriquecimento ilícito da Administração exigir parte da receita auferida em serviços que não foram prestados pela PRF, razão pela qual a incidência do desconto deveria considerar somente o valor obtido no serviço de depósito e, ainda assim, quando da utilização de área da própria PRF, pois, não sendo utilizada área da contratante, não haveria direito de requerer parte financeira sobre tal receita;

g) de igual modo, sustenta que exigir que a contratada utilizasse a área da PRF para depósito soaria como impedimento à livre concorrência. Esse impedimento estaria configurado porque o Poder Público estaria criando barreiras para limitar a atividade dos fornecedores que possuíssem depósitos próprios hábeis para a prestação do serviço, práticas que configurariam ainda abuso de poder econômico e controle da atividade empresarial, impedindo, por exemplo, a abertura de negócios nas proximidades;

h) a Unidade registra, também, que há que se considerar que o ganho financeiro indireto da União se dá por meio da liberação de policiais da função de custódia e da eficiência na realização de leilões, gerando arrecadação de impostos e taxas, por exemplo;

i) conclui, nesse ponto, que, com o objetivo de permitir maior participação, a livre iniciativa do fornecedor e a livre concorrência como pilares da ordem econômica, optou-se por adotar o critério de julgamento sobre o percentual de desconto incidente apenas sobre as diárias de veículos quando recolhidos em pátios da própria PRF;

j) em manifestação complementar, a UJ informa que o modelo de julgamento foi entendido como a melhor alternativa, sob pena de se incorrer nas mesmas dificuldades que se apresentam no modelo até então utilizado, com descontos nos valores da Portaria MJSP 1.070/2015;

k) reitera que se busca um novo modelo de negócio, que precisa se afastar dos eventos anteriores, e esclarece que o entendimento é de que não seria possível estabelecer valores superiores ao da referida Portaria, prática que passou a ser adotada em algumas licitações nas quais não havia interessados nos primeiros certames; e

l) por fim, a manifestação complementar consigna que o grande ganho da PRF com a contratação é a liberação de policiais das atividades administrativas vinculadas aos processos de guarda, remoção e leilão de veículos dos usuários, e que o modelo com taxa negativa poderia associar o procedimento a uma concessão ou permissão, algo até então alheio à Polícia Rodoviária Federal.

Análise:

7. Do exame conjunto das manifestações da empresa e da Unidade Jurisdicionada, extrai-se que o questionamento formulado no item b.2.1 não corresponde à real arquitetura econômica e jurídica do certame. O ponto de partida é a natureza do objeto licitado: não se trata de pregão em que a Administração remunera a contratada por serviços, com a União a figurar como pagadora, mas de contratação de gestão compartilhada em que os serviços de remoção, depósito, guarda e leilão são custeados integralmente pelos proprietários dos veículos, na forma do art. 271, § 4º, do

Código de Trânsito Brasileiro e do item 9.3 do Termo de Referência, sendo os valores incidentes os da tabela da Portaria MJSP 1.070/2015, sobre os quais a contratada não detém qualquer autonomia de repactuação.

8. Nesse desenho, a parcela disputada na fase de lances não é um desconto subtraído de recursos públicos, mas um percentual do valor arrecadado pelo uso de bem público (no caso, os pátios da PRF) que a contratada se obriga a recolher por Guia de Recolhimento da União, a título de contribuição pelo uso desse bem, conforme disciplinam o item 8.7, incisos III a V, e o item 4.10, inciso II, do ETP 88/2025 e o Anexo I-E do edital.

9. É dentro dessa arquitetura que a escolha da base de incidência do critério de julgamento pode ser considerada adequada e economicamente racional. Como demonstrado pela Unidade Jurisdicionada, a única parcela da operação em que a PRF dispõe de bem jurídico passível de oneração é o espaço público utilizado para depósito temporário: a instituição não presta os serviços de remoção, guarda ou leilão, não dispondo de veículos de remoção nem de estrutura para operacionalização de leilões, de modo que não haveria título jurídico para a Administração apropriar-se de parcela das receitas auferidas pela contratada em serviços que não presta — hipótese em que se poderia cogitar de enriquecimento sem causa do Estado.

10. Exigir da contratada o uso obrigatório dos pátios da PRF, ou fixar quantitativo mínimo de veículos destinados a esses pátios, poderia configurar barreiras artificiais à livre concorrência e à livre iniciativa, além de ir contra os próprios objetivos da contratação, que são a desoneração do erário quanto aos dispêndios com remoção, guarda, depósito, tecnologia e leilões, liberação de cerca de 188.000 remoções anuais da atividade-meio da força policial, preservação da integridade física e jurídica dos bens sob custódia, padronização de procedimentos, desafogamento das unidades operacionais da acumulação de bens não leiloados e a potencialização da arrecadação da União pela integralidade das arrematações.

11. A essa fundamentação soma-se o dado de que o valor de referência do critério de julgamento está expressamente fixado no edital — a tabela de preços da Portaria MJSP 1.070/2015, disciplinada no subitem 1.1 do Termo de Referência —, o que atende ao regime dos arts. 34, caput e § 2º, e 82, V, da Lei 14.133/2021, segundo o qual o julgamento por maior desconto tem como referência o preço global fixado no edital, ou, no Sistema de Registro de Preços, a tabela de preços praticada no mercado, na dicção do Manual de Licitações e Contratos do TCU.

12. Justamente essa foi a conclusão da instrução do TC 004.426/2026-6, endossada pelo Acórdão 619/2026-TCU-Plenário: a Portaria 1.070/2015 exerce a função da tabela de preços praticada no mercado prevista no art. 82, V, não havendo nos autos demonstração de que a adoção do critério de maior desconto afronte a legislação ou a jurisprudência do Tribunal, tampouco de que tal critério inviabilize a exequibilidade das propostas ou restrinja a competitividade, assentando-se, ainda, que não há vedação, no ordenamento jurídico, à aplicação do maior desconto em serviços contínuos ou de natureza complexa, desde que o edital estabeleça de forma clara os valores de referência e os parâmetros de execução.

13. Igualmente relevante é a distinção, corretamente delineada na manifestação da empresa, entre critério de julgamento e demonstração de vantajosidade. A demonstração de vantajosidade é dever do ciclo de planejamento, nos termos do art. 18, § 1º, XIII, da Lei 14.133/2021, e é o que o Estudo Técnico Preliminar efetivamente fez, ao documentar os benefícios da contratação, já elencados anteriormente e sistematizados no item 2.13.1 do ETP 88/2025.

14. O critério de julgamento, por sua vez, desempenha função diversa e específica: ordenar objetiva e isonomicamente as propostas à luz de um único fator comparável — precisamente o que o item 9.2 do Termo de Referência denomina "critério de escolha da proposta mais vantajosa", em leitura que privilegia a vantajosidade relativa e comparativa entre os concorrentes.

15. De fato, conforme argumentado, nenhum critério de julgamento da Lei 14.133/2021 demonstra, por si, a vantajosidade global da contratação, e a exigência em sentido contrário

converteria o controle externo em juízo de conveniência e oportunidade sobre modelo reputado preferível pelo órgão de controle, convertendo o controle em coadministração, na expressão da própria manifestante.

16. Esse raciocínio harmoniza-se com a leitura do precedente invocado pela empresa, o Acórdão 218/2017-TCU-Plenário, em que o Tribunal validou licitação de remoção e guarda de veículos disputada por maior desconto sobre tabela referencial, assentando que, nesse desenho, não há utilização de recursos públicos, pois o pagamento é feito pelo usuário proprietário, com a validação da economicidade da proposta selecionada pelo maior desconto/repasse.

17. O caso concreto conta, ainda, com a chancela da via judicial em cognição de mérito: a sentença de 7/5/2026 (18ª Vara Federal) afirmou a higidez da fundamentação denegatória, especialmente quanto à regularidade do Estudo Técnico Preliminar e à viabilidade da proposta classificada em primeiro lugar, e a decisão de 22/7/2026 (21ª Vara Federal) consignou expressamente que "a adoção do critério de maior desconto não é indevida, vez que o modelo concebido é de gestão compartilhada e não oneroso para a PRF", observando que "quanto maior o desconto ofertado pela licitante, maior o valor de repasse à União para uso dos pátios públicos". Não se ignora o princípio da independência entre as instâncias, porém reputa-se que tal decisão se mostra juridicamente correta e adequada ao caso concreto.

18. Destaca-se, ainda, que, conforme argumentado, a migração de veículos para a rede privada de depósitos não constitui desvio do modelo, mas o próprio modelo, tal como arquitetado na fase preparatória: o item 2.6.1 do ETP diagnostica como problema central a ocupação inadequada de espaços e a acumulação de bens não leiloados nas unidades da PRF; o Anexo I-E concebe o depósito temporário em área da instituição como excepcional e limitado; e a própria Decisão Administrativa 19/2026, no item 12.2.3, assentou que a estratégia de migração para pátios privados está alinhada ao interesse público de liberar as unidades policiais.

19. A alocação do veículo em pátio público ou privado, ademais, é tarifariamente neutra para o cidadão — que adimple o mesmo valor tabelado da Portaria MJSP 1.070/2015 em qualquer hipótese — e economicamente neutra para a União enquanto não pagadora, de modo que a base de incidência restrita não gera qualquer incentivo perverso, mas simplesmente delimita o único espaço de repasse existente.

20. Por todo o exposto, as justificativas apresentadas tanto pela Unidade Jurisdicionada quanto pela empresa estão devidamente fundamentadas na literalidade dos documentos da licitação, na arquitetura jurídico-econômica da contratação e nas decisões anteriores do Tribunal relativas à mesma contratação.

21. A adoção do percentual de desconto incidente apenas sobre as diárias de veículos recolhidos em pátios da própria PRF configura modelagem motivada e coerente com o objeto, dentro do âmbito de decisão discricionária da Unidade Jurisdicionada, em conformidade com os arts. 11, I, 34, caput e § 2º, e 82, V, da Lei 14.133/2021, com os princípios da vinculação ao instrumento convocatório, da isonomia e da livre concorrência, razão pela qual se conclui pela **improcedência** da representação quanto a esse ponto.

Item b.2.2 da oitiva: ausência, nas regras do certame, de mecanismo que permitisse oferta economicamente superior ao repasse integral das diárias de veículos recolhidos em pátios da PRF, por meio de taxa negativa, repasse adicional à União ou solução equivalente, o que, associado à vedação a lances idênticos na fase aberta, esgotou de forma imediata a disputa entre as licitantes quanto ao fator econômico decisivo;

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (peça 54, p. 5-7):

a) a Unidade Jurisdicionada responde consignando que as regras para a operacionalização da licitação, em especial aquelas que tratam da aplicação da licitação, são as do item 3 do edital, as da apresentação da proposta, do item 5, as do preenchimento da proposta, do item 6, e as da classificação das propostas e da formulação de lances, do item 7 do edital, seguindo modelo padrão de documentos disponibilizados pela Advocacia-Geral da União;

b) sustenta que a modelagem visou à vantajosidade técnica e à livre concorrência, e que o esgotamento da disputa em 100% demonstrou que o mercado atingiu o ápice da renúncia de receita pública em favor da eficiência privada, restando, para certames futuros, à PRF o aprimoramento da modelagem econômica, em construção participativa;
c) a manifestação reproduz, na sequência, o teor do item 7 do Edital 200109-00058/2025, relativo à abertura da sessão, à classificação das propostas e à formulação de lances;
d) registra, ao final, que, ainda assim, por mais que uma licitante tenha analisado com afinco a documentação e entendido que sua proposta poderia isentar 100% da diária para os casos de utilização da área de depósito da contratante, as regras permitiam que outro licitante melhorasse sua proposta na fase aberta para que se fixasse igualdade; e
e) portanto, conclui a Unidade Jurisdicionada que, não houve esgotamento por parte da PRF de disputa entre as licitantes quanto ao fator econômico decisivo, tendo em vista que a sistemática é do sistema do Portal de Compras e que todas as regras constavam no edital, sendo que compreender este documento é o fator mais crítico de seleção em uma licitação.

Análise:

22. Do exame conjunto das duas manifestações, extrai-se que o questionamento formulado no item b.2.2 repousa sobre dupla premissa, ambas merecedoras de acolhimento. A primeira — a de que a Administração estaria obrigada a conceber mecanismo que permitisse a oferta de percentual superior ao repasse integral — encontra amparo nos princípios da economicidade e da obtenção da proposta mais vantajosa, previstos no art. 5º e no art. 11, inciso I, da Lei 14.133/2021, além da jurisprudência desta Corte que condena a vedação da oferta de taxas de administração negativas, como se verá adiante. A segunda — a de que a disputa teria se esgotado de forma imediata pela conjugação do teto de 100% com a vedação a lances idênticos — igualmente se sustenta diante do registro documental da sessão, conforme se demonstrará a seguir.

23. Com efeito, a natureza do objeto do lance — o percentual de repasse ao Tesouro da receita arrecadada com as diárias de veículos recolhidos e depositados em pátios da PRF (TR, itens 9.3 e 11.1; ETP, item 2.16) — não impedia a concepção de mecanismo de oferta superior ao repasse integral, porquanto não há dispêndio público algum, já que a União nada paga e apenas recebe.

24. O eventual registro, pelo licitante, de percentual de repasse superior à receita específica objeto do lance não converteria o ajuste em concessão, uma vez que a PRF somente possui disponibilidade jurídica sobre a parcela correspondente à utilização de seus próprios pátios, ao passo que as demais receitas do contrato — remoção, depósito em pátios privados, preparação para leilão, entre outras — pertencem à esfera econômica da contratada e sequer são plenamente mensuráveis pela Administração.

25. O objeto do lance é, portanto, apenas o percentual de repasse da receita obtida com diárias em pátios da PRF, o que torna juridicamente possível, nesse desenho contratual, o recebimento pela União de percentual superior à integralidade dessa receita específica, sem transmutação do certame em concessão.

26. Registre-se que a viabilidade de ofertas superiores a 100% não é sequer uma hipótese meramente teórica, porquanto do ponto de vista econômico é possível que um licitante ofereça percentual superior à integralidade dessa receita específica, desde que complemente o valor ofertado com recursos provenientes das demais receitas do contrato (remoção, pátios privados, preparação para leilão etc.), mediante subsídio cruzado entre as atividades contratadas.

27. Não se trata de hipótese impossível: o próprio desconto de 100% já demonstra que existe subsídio cruzado suficiente na operação para suportar a renúncia integral dessa receita. A permissão de lances superiores a 100%, nesse desenho, não apenas era possível, como permitiria melhores ofertas em favor do Tesouro, em pleno atendimento aos princípios da economicidade e da obtenção da proposta mais vantajosa, previstos no art. 5º e 11, inciso I, da Lei 14.133/2021.

28. A limitação de ofertas ao teto de 100%, todavia, representa opção de modelagem adotada pela Administração, cuja consequência foi restringir a amplitude dos lances ao atingir o referido

teto, porquanto a estruturação do certame não contemplou o recebimento de complementação com outras receitas — opção que se insere na discricionariedade do gestor, mas que não o exime de observar os princípios que orientam o planejamento das licitações.

29. Essa opção de modelagem equivale, no plano econômico, à vedação de oferecimento de taxa de administração negativa, modalidade já condenada pela jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do Acórdão 1.992/2025-TCU-Plenário (Rel. Min. Augusto Sherman), conforme enunciado: "Em licitações para contratação de serviços de gerenciamento de frota com manutenção de veículos por meio de rede credenciada, é irregular a vedação da oferta de taxas de administração negativas, por ofensa aos princípios da competitividade e da economicidade, previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021".

30. Quanto à segunda premissa, com efeito, ao se atingir o teto de 100%, nenhum lance superior poderia ser registrado — pois não haveria receita específica adicional a repassar —, e o item 7.13 do edital veda o registro de lances idênticos na fase aberta, de modo que a conjugação do teto com essa vedação esgotou, de fato, a disputa quanto ao fator econômico decisivo, sem que os concorrentes pudessem superar a oferta de 100%, como efetivamente ocorreu na sessão pública.

31. Essa irregularidade, entretanto, não é suficiente para levar à anulação do certame, diante das propostas cadastradas, da construção participativa realizada e das respostas apresentadas pela Unidade Jurisdicionada, expostas adiante, conforme a continuação da análise a seguir. Não obstante, a falha deve ser objeto de **ciência** à Unidade Jurisdicionada, com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, de forma a evitar a sua repetição em futuros certames.

Item b.2.3 da oitiva: aceitação, para fins de atendimento às exigências de qualificação técnica contidas nos itens 9.37.1 e 9.37.1.2 do Termo de Referência, do somatório de atestados de capacidade técnica referentes a serviços executados em exercícios distintos, sem demonstração de execução concomitante, em possível afronta ao item 9.37.4 do mesmo documento e ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório;

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (peça 54, p. 7-10):

a) a Unidade Jurisdicionada assenta que, como requisito de qualificação, o instrumento convocatório exigiu atestados que comprovassem, para cada lote, experiência mínima de dois anos e quantidade de pelo menos trinta por cento do volume realizado pela PRF;

b) acrescenta que, para permitir a participação de fornecedores de médio e grande porte, o edital admitiu consórcio e o somatório de atestados, reproduzindo o item 9.37.4 do Termo de Referência, segundo o qual "serão admitidos, para fins de comprovação de quantitativo mínimo de serviço, a apresentação e o somatório de diferentes atestados de serviços executados de forma concomitante, pois essa situação equivale, para fins de comprovação de capacidade técnico-operacional, a uma única contratação", bem como o item 9.54, relativo aos documentos exigidos das participantes reunidas em consórcio;

c) a Unidade Jurisdicionada informa que a licitante convocada para a fase de qualificação apresentou atestados que foram inseridos em tabelas e analisados segundo as regras escritas para o processo licitatório, e que o resultado da análise consta da Nota Técnica 50/2026/EIXO-SERVIÇOS/CGAN/DIAD, da qual extrai a tabela de contabilização.

d) a Unidade Jurisdicionada observa que se verifica aderência ao edital ao serem somados diferentes atestados apresentados em períodos concomitantes, dentro de cada ano, mas que, para comprovar a experiência de dois anos exigida nos requisitos, foram considerados anos consecutivos, ou seja, também foi adotado o somatório previsto no subitem 9.37.4 do Termo de Referência. Registra que, considerando que uma mesma licitante foi convocada para a qualificação técnica em todos os grupos, a comprovação recai sobre o total de 2024, de 172.528 veículos, o que corresponde a 51.758 veículos;

e) assenta, então, que a regra imposta no edital traz a obrigatoriedade de concomitância para o somatório das quantidades, conforme o subitem 9.37.4 do Termo de Referência, enquanto, para o

período mínimo de experiência, o instrumento remete ao subitem 9.37.1.1, destacando que o item 9.37.1.1 admite períodos sucessivos ou não, com o somatório de atestados de períodos diferentes, e que o item 9.37.4 admite o somatório de diferentes atestados de serviços executados de forma concomitante;

f) a partir dessa contraposição, a Unidade Jurisdicionada afirma que se encontra ali a junção de dois termos, sucessivo e concomitante, como sendo o motivo do equívoco apresentado pela representante e do item desta oitiva. Esclarece que "concomitantemente" é advérbio que significa ao mesmo tempo, de forma simultânea ou conjunta, ou seja, indica que duas ou mais ações, eventos ou fenômenos devem ocorrer ou se desenvolver no mesmo período, enquanto "sucessivo" é adjetivo que indica algo que ocorre em sequência, um após o outro, de forma contínua ou com pequenos intervalos.

g) retornando aos atestados, a Unidade Jurisdicionada verifica que são documentos válidos, que demonstram a experiência e a capacidade técnica da licitante para os serviços pretendidos, atendendo ao requisito de período sucessivo de dois anos, no entanto, quando se remete ao somatório, o planilhamento adotou o termo "sucessivo" equivocadamente, quando deveria ser analisado o termo "concomitante";

h) conclui, portanto, que, em sede do princípio da autotutela, previsto na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, invocando a Súmula 473, a Administração Pública pode e deve rever seus atos;

i) em manifestação complementar, a Unidade Jurisdicionada registra ser necessário apresentar comentário adicional, pois as informações prestadas no item I.3.5 do Relatório da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações apresentam nova leitura quanto à questão da concomitância, em comparação ao que havia sido identificado previamente em sede de recurso;

j) explica que nem todos os contratos possuem períodos coincidentes de prestação de serviços ao longo de um ano-calendário fechado, ponto que foi levado em consideração ao concordar com o apontamento da equipe técnica durante a análise do recurso;

k) registra que a concomitância ficaria, na leitura apresentada no item I.3.5 do citado Relatório, restrita à concomitância de períodos comuns, de modo que um contrato iniciado em meados de um ano teria o fim de sua execução de doze meses no exercício seguinte e não teria concomitância integral com outro contrato iniciado desde os primeiros dias do ano;

l) sustenta que isso teria consequências práticas, especialmente diante dos serviços que são objeto da contratação, pois, diferentemente de fornecimentos continuados com parcelas fixas mensais, os serviços de remoção e guarda têm fluxos diferentes ao longo do tempo, por vezes com picos no início do contrato, uma vez que as empresas recebem o acervo do contrato anterior, lógica que levou a Unidade Jurisdicionada a entender que o período de dois anos para fins de concomitância estaria adequado; e

m) por fim, registra que, como apresentado pela AudContratações e sugerido pela equipe técnica da PRF, se mantido o entendimento, caberá o retorno da fase, com solicitação de diligências adicionais para que os atestados apresentem os serviços a cada mês, para que só então possam ser verificados os períodos de fato concomitantes para fins de habilitação.

Análise:

32. A premissa de que a habilitação teria ocorrido com somatório de atestados de exercícios distintos sem concomitância, em afronta ao item 9.37.4 do Termo de Referência, merece acolhimento. A resposta da Unidade Jurisdicionada, embora detalhada, apenas confirma o que havia sido apontado: a Administração computou o quantitativo exigido pela soma de volumes apurados em exercícios distintos — 2023 e 2024 —, sem demonstração de que a totalidade desses volumes esteve, ao mesmo tempo, sob gestão da licitante em período concomitante, como exige o item 9.37.4 do Termo de Referência.

33. De fato, o edital organiza a comprovação técnico-operacional em dois planos normativos autônomos: o item 9.37.1.1 rege o período mínimo de experiência de dois anos e admite, de

forma inequívoca, períodos "sucessivos ou não", com aceitação do somatório de atestados de períodos diferentes, sem qualquer exigência de concomitância.

34. Já o item 9.37.4 rege exclusivamente o cômputo do quantitativo mínimo de serviço e condiciona o somatório à execução concomitante dos serviços, porquanto somente nessa hipótese a soma equivale, sob a perspectiva operacional, a uma única contratação de maior escala. A contraposição terminológica — "sucessivo" para o período de experiência e "concomitante" para o quantitativo — não constitui vício, mas opção deliberada e coerente do instrumento convocatório: a experiência do fornecedor se mede pela trajetória acumulada ao longo do tempo, independentemente de sobreposição; a comprovação da capacidade de atender, num mesmo período, o volume exigido pressupõe contratos simultâneos, cuja soma equivaleria, como diz o próprio dispositivo, "a uma única contratação".

35. Para a parcela de gestão de veículos apreendidos ou recolhidos por autoridade de trânsito (inciso I do item 9.37.1.2), a Administração apurou, segundo a Nota Técnica 50/2026/EIXO-SERVIÇOS/CGAN/DIAD: 33.143 veículos em 2023; 29.667 veículos em 2024; e 62.810 veículos na soma dos dois exercícios. O próprio pregoeiro, em sede de análise de recurso (item 12.1.59), reconheceu que a planilha da Equipe de Planejamento da Contratação "considerou a análise de 2 (dois) anos para basear os quantitativos apresentados nos Atestados de Capacidade Técnica, chegando a um valor total de 63069 (sessenta e três mil sessenta e nove) para os anos de 2023 e 2024", sustentando que o item 9.37.4 "não determina a concomitância como ferramenta de seleção de dados e sim que ela será aceita, isto é, serão também aceitos atestados de serviços concomitantes, mas não exclusivamente aceitos". Tal interpretação, contudo, não se sustenta: para a aferição do quantitativo exigido no item 9.37.1.2, a concomitância não é faculdade, mas condição obrigatória.

36. Com efeito, a soma dos resultados de 2023 com os de 2024, tal como realizada pela Administração, agrega períodos sucessivos. Um veículo gerido em 2023 não estava necessariamente sob gestão simultânea com outro veículo atendido em 2024. Por isso, a simples adição dos dois exercícios comprova experiência histórica acumulada — aptidão que o item 9.37.1.1 já satisfaz por outros meios —, mas não demonstra capacidade operacional concomitante, que é precisamente o que o item 9.37.1.2, c/c o item 9.37.4, exige para a comprovação do quantitativo mínimo.

37. Portanto, o quantitativo exigido — trinta por cento do volume realizado pela PRF em 2024, referente ao respectivo lote — somente foi superado quando os volumes de 2023 e 2024 foram somados. Isoladamente, nenhum dos exercícios, tal como apurado, evidencia capacidade concomitante para suportar o volume exigido. Para demonstrar o cumprimento do requisito, seria necessário identificar os contratos executados simultaneamente e apurar quantos veículos estiveram efetivamente sob gestão durante o período comum de sobreposição, o que não foi feito na habilitação realizada.

38. Não se sustenta, igualmente, a ressalva de que o item 9.37.4 admitiria a soma de serviços diversos realizados em um mesmo atestado como "interpretação mais extensiva", tal como enunciada no item 12.1.59 da análise do recurso pelo pregoeiro. O dispositivo condiciona o somatório à simultaneidade de execução dos serviços, não à mera reunião de volumes em um mesmo documento habilitatório, e não pode ser lido como autorização para agregar resultados de exercícios sucessivos em detrimento da aferição da capacidade operacional em período comum.

39. A própria resposta da Unidade Jurisdicionada confirma o equívoco. Ao reconhecer que a aderência ao edital se verifica "ao serem somados diferentes atestados apresentados em períodos concomitantes, dentro de cada ano" e que o planilhamento adotou "o termo “sucessivo” equivocadamente, quando deveria ser analisado o termo “concomitante”", a Administração admitiu que a metodologia empregada desconsiderou a exigência de concomitância. A manifestação complementar é ainda mais precisa: registra que nem todos os contratos possuem períodos coincidentes de prestação de serviços ao longo de um ano-calendário fechado, de modo

que um contrato iniciado em meados de um exercício somente atingiria o fim de sua execução de doze meses no exercício seguinte, sem concomitância integral com contrato iniciado no início daquele ano.

40. Tampouco socorre a Administração a observação de que os serviços de remoção e guarda possuem fluxos diferentes ao longo do tempo, com picos no início do contrato em razão do recebimento do acervo do contrato anterior. Essa particularidade operacional, se relevante, reforça — e não infirma — a necessidade de aferição da capacidade concomitante: havendo variação volumétrica dos serviços, a capacidade de suportar o quantitativo exigido não pode ser apurada por mera média ou acumulação de exercícios, mas pela verificação de quantos veículos estiveram efetivamente sob gestão simultânea no período comum.

41. Diante desse quadro, resta demonstrado que a comprovação quantitativa realizada pela Administração — lastreada na soma dos exercícios de 2023 e 2024 — não atende à exigência de concomitância prevista no item 9.37.4 do Termo de Referência, em afronta aos itens 9.37.1.2 e 9.37 do mesmo documento e ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, bem como aos arts. 62 e 63 da Lei 14.133/2021. O ponto juridicamente relevante não é saber se a licitante acumulou, ao longo de dois anos, mais operações do que o quantitativo exigido — o que a própria resposta da Unidade reconhece como experiência histórica válida —, mas verificar se, para o requisito quantitativo do item 9.37.1.2, a empresa comprovou capacidade para suportar o quantitativo mínimo em período concomitante, o que não ocorreu.

42. Registre-se, ademais, que a própria Unidade Jurisdicionada, em sua manifestação complementar e em resposta à construção participativa, propôs a solução adequada para sanar a inconsistência: o retorno da fase de habilitação, com a solicitação de diligências adicionais para que os atestados apresentem os serviços executados a cada mês, de modo que somente então possam ser verificados os períodos de fato concomitantes para fins de habilitação. A proposta permite a reconstituição fidedigna da sobreposição contratual e a aferição objetiva de quantos veículos estiveram simultaneamente sob gestão da licitante, sem necessidade de desconstituição da fase de habilitação como um todo.

43. Por todo o exposto, conclui-se pela **procedência** da representação quanto a esse ponto, ante a constatação de que a habilitação da licitante se baseou em somatório de volumes de exercícios distintos, sem demonstração da concomitância exigida pelos itens 9.37.1.2 e 9.37.4 do Termo de Referência, em afronta ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório e aos arts. 62 e 63 da Lei 14.133/2021.

44. Em consequência, e acolhendo-se a proposta formulada pela própria Unidade Jurisdicionada, propõe-se a **determinação**, com fundamento no art. 71, inciso II, da Constituição Federal e no art. 4º da Resolução-TCU 315/2020, para que a PRF retorne à fase de habilitação quanto ao requisito de qualificação técnico-operacional, promovendo diligências adicionais junto à licitante vencedora para que os atestados de capacidade técnica apresentem a discriminação dos serviços executados a cada mês, a fim de que sejam verificados os períodos de fato concomitantes para fins de aferição do quantitativo mínimo exigido, abstendo-se de computar, para essa finalidade, volumes apurados em exercícios sem sobreposição de execução.

Item b.3.1 da diligência: a nota técnica, parecer ou documento equivalente em que se concluiu pela exequibilidade da proposta da VIP Gestão e Logística S.A., explicitando a renúncia econômica efetivamente suportada pela licitante em razão do desconto de 100%;

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (peça 54, p. 10):

a) foi apresentada a Nota Técnica 34/2026, contendo a avaliação da proposta apresentada pela licitante e a manifestação da Vip Gestão e Logística S.A. quanto à exequibilidade da proposta.

Análise:

45. O documento, incluído nos autos à peça 48, foi considerada na análise dos itens da oitiva.

Item b.3.2 da diligência: esclarecimentos sobre a existência de obrigação contratual ou de garantia de quantitativo mínimo de veículos a serem destinados a pátios instalados em áreas

da PRF e sobre eventual vedação, no edital ou no contrato, à instalação ou ao credenciamento de pátios privados em suas proximidades; e, inexistindo tais garantias, sobre a possibilidade de o desconto de 100% incidir sobre base igual a zero, o modo como essa hipótese foi considerada na análise de vantagem econômica efetiva da proposta, o benefício econômico esperado para a União no cenário em que todos os veículos fossem destinados a pátios privados e a razão de se ter adotado, como critério exclusivo de julgamento, percentual incidente sobre receita cuja ocorrência não está assegurada;

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (peça 54, p. 10-11):

a) atualmente a PRF mantém vínculo contratual com dezenas de depósitos que fornecem espaços com áreas enormes, muitas vezes com custo elevado de locação, e veículos de remoção;

b) tal forma arcaica de contratação exige que, em alguns vínculos, valores de remoção sejam superiores ao definido na tabela de preços públicos do MJSP;

c) além da divergência econômica, o cenário gera inúmeros contratos e processos relacionados, diversas equipes dedicadas à fiscalização contratual, modelos divergentes de acionamento e retirada de veículos, equipamentos e serviços despadronizados e processos de apuração de descumprimento contratual;

d) com o modelo de gestão integrada, temos como foco a vantajosidade técnica na prestação do serviço, por isso as especificações traziam requisitos para a escolha do fornecedor com experiência em gestão sobre os serviços de logística, remoção, depósito, guarda e leilão de veículos;

e) sobre este grupo de serviços gerenciáveis, o serviço de depósito é o único que pode ter participação operacional da Contratante, já que não dispomos de logística e remoção, guarda e operacionalização de leilão;

f) ainda assim, uma licitação pública de cunho técnico especializado deve permitir livres iniciativa e concorrência, logo seria desleal tecnicamente com a própria instituição exigir utilização de depósitos da Contratante ou determinar percentual de veículos no depósito;

g) tecnicamente, a licitante, ao dizer que 100% dos veículos serão direcionados a depósitos próprios, demonstra vantajosidade para a Contratante, já que áreas públicas permanecem livres para qualquer iniciativa e de poluição visual nas Unidades Desconcentradas, possibilita o aumento de área de depósito privado em caso de lotação - não possível em locais que a PRF detém espaço de trabalho reduzido -, e desvinculação de depósito privado de depósito público; e

h) isto posto, a vantajosidade para a contratação - que não gera ônus para a União - está na evolução do serviço, na utilização de tecnologia, na celeridade dos processos e na manutenção de pátios limpos, em respeito à sustentabilidade ambiental.

Análise:

46. Do exame da manifestação, extrai-se que a resposta enfrenta o núcleo do questionamento formulado no item b.3.2 da diligência, cuja primeira indagação — sobre a existência de obrigação contratual ou garantia de quantitativo mínimo de veículos destinados a pátios da PRF e de vedação à instalação ou credenciamento de pátios privados em suas proximidades — é implicitamente respondida pela própria Unidade ao afirmar que seria "desleal tecnicamente com a própria instituição exigir utilização de depósitos da Contratante ou determinar percentual de veículos no depósito".

47. Essa afirmação revela que o instrumento convocatório e o contrato não contêm garantia de quantitativo mínimo destinado a pátios públicos nem vedação à instalação ou credenciamento de pátios privados, exatamente por opção de modelagem, e não por omissão: a inexistência de tais garantias decorre da arquitetura deliberada de uma licitação de cunho técnico especializado, estruturada sobre a livre iniciativa e a concorrência, na qual a adesão da contratada ao direcionamento de veículos para pátios privados constitui opção comercial da licitante, ofertada como lance de 100% no critério de julgamento, e não imposição contratual de quantitativo mínimo.

48. Quanto aos demais desdobramentos do quesito, tem-se que a vantajosidade da contratação não repousa, fundamentalmente, na receita de repasse decorrente do desconto, conforme explicitado, mas nos ganhos de eficiência que independem da base de cálculo: a substituição do modelo arcaico de dezenas de contratos fragmentados — com custos de locação elevados, preços de remoção superiores à tabela do MJSP, equipes plurais de fiscalização e processos de apuração de descumprimento — por um modelo único de gestão integrada que desonera a Administração, que não paga pelo serviço e ainda auferia eventual receita de repasse.

49. A hipótese de incidência do desconto sobre base igual a zero é, assim, mitigada pela própria dinâmica concorrencial: o lance de 100% ofertado pela licitante, em resposta direta à oportunidade criada pelo modelo, traduz o compromisso comercial voluntário de direcionar os veículos aos pátios privados, enquanto a manifestação da equipe técnica registrou que as regras da fase aberta permitiam que outros licitantes melhorassem suas propostas para fixar igualdade, apesar do limite de 100% ter limitado efetivamente a disputa.

50. Considera-se, portanto, atendido o item b.3.2 da diligência, permanecendo o exame de mérito da vantajosidade econômica vinculado aos elementos constantes dos autos e à análise dos itens correlatos dessa instrução.

Item b.3.3 da diligência: as normas, fluxos e regras sistêmicas que disciplinam a escolha do pátio de destino de cada veículo, com indicação de quem decide, em que momento a decisão é tomada, dos critérios observados, da eventual prioridade entre pátios públicos e privados, da consideração de distância, capacidade, segurança, disponibilidade e efeito arrecadatório, da extensão da discricionariedade do agente responsável e dos mecanismos de registro e auditoria dessa escolha;

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (peça 54, p. 11-12):

a) o fluxo nas contratações atuais é o seguinte: veículo abordado, o Agente liga para a Central da PRF ou para o depósito responsável pelo trecho e solicita guincho; não há "definição do depósito de destino", tendo em vista que o contrato é único e exclusivo, independente de distância, de disponibilidade e de localização do guincho para a remoção; o guincho pertencente ao próprio depósito faz o deslocamento ao local de acionamento, remove o veículo e entrega na destinação.

b) na contratação do serviço de gestão, os serviços foram especificados nos anexos do Termo de Referência: Anexo I-C Especificação da Solução Tecnológica, Anexo I-D Especificação Serviço de Logística e Remoção, Anexo I-E Especificação Serviço Depósito e Guarda, e Anexo I-F Especificação de Serviço de Leilão; e

c) no documento Anexo I-D Especificação Serviço de Logística e Remoção, item 8, foi detalhado o processo de logística/remoção.

Análise:

51. Conforme explanado, a escolha do pátio de destino, no novo modelo, não é atribuída ao agente de campo, mas à solução tecnológica especificada nos Anexos I-C e I-D do Termo de Referência: definida por critério objetivo e automatizado — o local compatível, disponível e mais próximo do ponto de remoção, observados os requisitos de tempo de atendimento —, com eventual indicação pelo próprio solicitante.

52. A discricionariedade humana é, portanto, suprimida da etapa decisória. O contraste com o fluxo atual — em que não há definição do depósito de destino e o guincho do próprio depósito executa a remoção de forma despadronizada — evidencia que o modelo ofertado responde aos requisitos de distância, capacidade, disponibilidade e efeito arrecadatório, em arranjo de controle sistêmico superior ao existente e compatível com o modelo de gestão integrada pretendido pelo certame.

53. Por todo o exposto, considera-se atendido o item b.3.3 da diligência.

Item b.3.4 da diligência: a análise de riscos da contratação quanto à possibilidade de direcionamento de veículos a pátios privados, com indicação da probabilidade e do impacto atribuídos, dos controles preventivos previstos, dos responsáveis pela implementação e dos

indicadores de monitoramento;

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (peça 54, p. 12):

a) em cumprimento à requisição deste Tribunal, esta PRF estruturou a matriz de riscos específica para o evento de direcionamento indevido de fluxos logísticos, conforme detalhado abaixo:

Risco Identificado: Direcionamento deliberado ou injustificado de veículos recolhidos para pátios privados em detrimento do pátio público da PRF, visando favorecimento econômico da contratada.

Probabilidade / Impacto: Baixa / Médio.

Controles Preventivos: Implementação de barreira lógica e imutável na Solução Tecnológica (Anexo I-C), em que o algoritmo do sistema define o pátio de destino de forma automatizada via georreferenciamento (menor distância métrica combinada com vaga disponível), eliminando o poder de escolha do agente de campo ou da contratada.

Responsáveis pela Implementação: Fiscais Técnicos do Contrato e Gestores da Solução Tecnológica da PRF.

Indicadores de Monitoramento:

i) Índice de Aderência Territorial (IAT): relatório mensal auditando se a coordenada geográfica do pátio de destino corresponde de fato à rota mais curta calculada pelo sistema;

ii) Volumetria de Alertas de Desvio: relatório de trilha de auditoria registrando qualquer intervenção manual excepcional, o qual é enviado automaticamente à Fiscalização Contratual.

Análise:

54. Do exame da manifestação, extrai-se que o risco foi identificado em sua modalidade mais grave, com probabilidade baixa e impacto médio, qualificações compatíveis com a destinação automatizada por algoritmo de georreferenciamento, que elimina a escolha humana e reduz a possibilidade de materialização deliberada do risco. Os controles preventivos, os responsáveis e os indicadores de monitoramento foram indicados de forma objetiva e auditável.

55. Apesar de o referido risco não ter sido incluído no planejamento da contratação, tem-se que ele se refere à fase de gestão contratual, de execução do contrato, sendo sua inclusão possível e adequada neste momento da contratação, uma vez que os eventos de direcionamento indevido somente poderiam ocorrer após a vigência contratual, quando da efetiva movimentação dos veículos recolhidos, de modo que a resposta apresentada atende ao propósito da diligência — conhecer a percepção e o tratamento institucional do risco pela Administração — sem prejuízo do acompanhamento posterior da efetiva implantação dos controles.

56. Considera-se, portanto, atendido o item b.3.4 da diligência.

Item b.3.5 da diligência: memória de cálculo da qualificação técnico-operacional da VIP Gestão e Logística S.A., sem somatório de quantitativos de períodos sucessivos, demonstrando, separadamente para cada serviço do item 9.37.1.2 do Termo de Referência, os contratos executados de forma concomitante, os respectivos períodos de sobreposição, os quantitativos realizados no intervalo comum e o atendimento do mínimo exigido para os grupos adjudicados;

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (peça 54, p. 13-16):

a) conforme disposto no Termo de Referência, no subitem 9.37.1.2, os contratos devem comprovar a execução de "serviço similar, de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior à do objeto desta contratação", por meio de certidões ou atestados;

b) previamente recupera-se o disposto na Nota Técnica 60/2026 - Análise de recursos administrativos, que deixa claro que a concomitância foi tratada de forma ampliativa e não restritiva, como podemos entender do texto do Termo de Referência:

9.37.4. Serão admitidos (...) o somatório de diferentes atestados de serviços executados de forma concomitante (...) equivale (...) a uma única contratação.

c) o edital não exige simultaneidade de volume total, pelo contrário, ele autoriza combinar serviços diferentes realizados ao mesmo tempo e ainda diz que isto vale como uma única

experiência válida, estando isto totalmente alinhado à jurisprudência do TCU, pois evita a restrição indevida;

d) por tal pensamento, o edital permite a soma dos diferentes tipos de serviços realizados, quais sejam: i) Gestão de Veículos Apreendidos ou Recolhidos, ii) Gerenciamento Compartilhado de Remoção de Veículos, iii) Preparação de Veículo Para Leilão e o iv) Gerenciamento Compartilhado de Leilão de Veículos, somados para comprovar a capacidade requerida e podem ser realizados de forma concomitante, apesar de serviços diversos; e

e) em atendimento ao pedido do item b.3.5 foi apresentada memória de cálculo da qualificação técnico-operacional da VIP Gestão e Logística S.A., sem somatório de quantitativos de períodos sucessivos, separadamente para cada serviço do item 9.37.1.2.

Análise:

57. Os quantitativos apresentados foram considerados na análise da resposta ao item b.2.3 da oitiva.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada quanto à construção participativa de deliberações (peça 54, p. 17-20):

a) atendendo à possibilidade de construção participativa, a UJ apresentou manifestação estruturada em três eixos: ações corretivas e preventivas, avaliação de custo-benefício das alternativas cabíveis e manifestação sobre os impactos de eventual anulação do certame;

b) no primeiro eixo, a UJ submeteu três medidas: o saneamento pragmático da qualificação técnica, com a aplicação do princípio da autotutela administrativa para revisão de ofício do ato de habilitação, inabilitação parcial da empresa vencedora nos lotes combinados em que não for comprovada a concomitância dos atestados e retorno do certame à fase de julgamento para convocação e negociação com as licitantes subsequentes; a mitigação do risco de discricionariedade e direcionamento, com o compromisso de editar Instrução Normativa interna para que a Solução Tecnológica aplique regra sistêmica automatizada e imutável de georreferenciamento, indicando obrigatoriamente o pátio mais próximo com vaga, sob alerta de integridade em tempo real; e o aprimoramento da modelagem econômica para certames futuro, com a revisão do critério de julgamento, substituindo o maior desconto sobre as diárias de pátios públicos pelo critério de maior retorno econômico à União ou pela aplicação de taxas negativas sobre a tabela globalizada de serviços, a fim de impedir o esgotamento artificial da disputa;

c) no segundo eixo, a Unidade avaliou a relação custo-benefício das duas alternativas viáveis, nos termos do art. 171, inciso I, da Lei 14.133/2021: de um lado, a anulação total do certame, associada a custos administrativos e operacionais altíssimos, perda do modelo atual fragmentado e despadronizado, desvio de função de policiais federais, passivo ambiental agravado e benefício nulo, agravada pela iminência de término de contratos locais, regiões sem cobertura de remoção e fornecedores que sinalizaram encerramento da relação contratual; de outro, o saneamento do processo com continuidade — proposta preferencial da PRF —, de custo baixo, restrito ao retorno do certame à fase de julgamento com inabilitação parcial e convocação das subsequentes, e de benefícios altíssimos e imediatos, abrangendo eficiência logística com rastreabilidade total, desoneração do erário, aceleração dos leilões com redução da depreciação patrimonial e blindagem sistêmica contra o direcionamento indevido;

d) concluiu, sob a ótica do direito administrativo consequencialista, que os benefícios do saneamento superam imensuravelmente os custos da anulação;

e) no terceiro eixo, quanto aos impactos de eventual anulação do certame ou nulidade diferida do contrato, a PRF apontou, para a hipótese remota de insuficiência das alternativas, um apagão logístico e operacional em diversas regiões do País, com contratos locais em fase de encerramento ou sob regime emergencial; o comprometimento da segurança viária, com obstrução de faixas e elevação do risco de sinistros graves; e a inviabilidade de combate a crimes de trânsito, ante a ausência de pátios aptos à custódia de bens de interesse judicial, reiterando que o saneamento por autotutela — inabilitação parcial da vencedora e convocação das subsequentes

— se apresenta como a única via apta a conciliar a legalidade estrita com o interesse público.

Análise:

58. A manifestação apresentada demonstra espírito de colaboração institucional, em fiel observância à sistemática de construção participativa prevista no art. 14 da Resolução-TCU 315/2020 e ao disposto no art. 171, inciso I, da Lei 14.133/2021.

59. Não obstante a conclusão pela procedência da representação quanto à habilitação técnico-operacional não comprovada da licitante vencedora, a construção participativa cumpre, aqui, função relevante na qualificação da deliberação de mérito: a Administração, em diálogo com esta Corte, identificou a via sanadora proporcionada à irregularidade constatada, consistente no retorno do certame à fase de habilitação, com a solicitação de diligências adicionais para que os atestados discriminem os serviços executados a cada mês, de modo a permitir a verificação dos períodos de fato concomitantes, e com a consequente inabilitação parcial da vencedora somente nos lotes em que restar não comprovado o quantitativo mínimo, em seguida com a convocação das licitantes subsequentes, dispensando a anulação integral do certame.

60. Quanto à terceira medida proposta — o aprimoramento da modelagem econômica para certames futuros, com a revisão do critério de julgamento, substituindo o maior desconto sobre as diárias de pátios públicos pelo critério de maior retorno econômico à União ou pela aplicação de taxas negativas sobre a tabela globalizada de serviços —, tal comprometimento é suficiente para os fins desta análise, pois se encontra em consonância com a ciência proposta.

Conclusão:

61. Diante do exposto, propõe-se o **conhecimento** da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c o art. 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.

62. Quanto aos indícios de irregularidades apontado pelo denunciante, os elementos constantes dos autos permitem, desde já, apreciar o mérito dos presentes autos, pela **procedência parcial**.

63. Será proposta, portanto, a **revogação** da medida cautelar adotada, com a realização de **determinação** e **ciência**, na forma descrita nesta instrução.

F. IMPACTO DOS ENCAMINHAMENTOS PROPOSTOS	
Haverá impacto relevante na Unidade Jurisdicionada e/ou na sociedade, decorrente dos encaminhamentos propostos?	Não

G. PEDIDO DE INGRESSO AOS AUTOS, DE INFORMAÇÕES/VISTAS/CÓPIAS, E DE SUSTENTAÇÃO ORAL	
Há pedido do representante de ingresso aos autos?	Não
Há pedido de informações/vistas/cópia do processo?	Não
Há pedido de sustentação oral?	Não

H. PROCESSOS CONEXOS E APENSOS			
Há processos conexos noticiando possíveis irregularidades na contratação ora em análise?			Sim
NÚMERO DO TC	**DESCRIÇÃO SUMÁRIA**	**ESTADO ATUAL**	**SITUAÇÃO ATUAL**
002.240/2026-2	Representação referente à licitação com número 900412025, modalidade Pregão e Uasg 200109. Acórdão 825/2026-TCU-Plenário expediu ciência à UJ, quanto à seguinte falha: a alteração substancial de regra editalícia por meio de respostas a pedidos de esclarecimentos/impugnações, com	Encerrado	Arquivado

	potencial impacto na formulação das propostas, no caso, a modificação do critério de capilaridade dos depósitos, originalmente vinculado a cada ponto da rodovia e posteriormente redefinido com base na distância em relação às unidades físicas da PRF, sem a devida republicação do edital e reabertura do prazo para apresentação de propostas, afronta ao disposto no art. 5º (segurança jurídica, isonomia e julgamento objetivo) e no art. 55, § 1º, da Lei 14.133/2021		
004.426/2026-6	Representação referente à licitação com número 900412025, modalidade Pregão e Uasg 200109. Acórdão 619/2026-TCU-Plenário considerou improcedente a representação	Encerrado	Arquivado
004.904/2026-5	Denúncia referente à licitação com número 900412025, modalidade Pregão e Uasg 200109. Acórdão 821/2026-TCU-Plenário considerou improcedente a denúncia	Encerrado	Arquivado
013.343/2026-2	Representação referente à licitação com número 900412025, modalidade Pregão e Uasg 200109. Acórdão 2081/2026-TCU-Plenário determinou o apensamento ao TC 012.809/2026-8	Aberto	Aguardando pronunciamento do gabinete de ministro
016.465/2026-1	Representação referente à licitação com número 900412025, modalidade Pregão e Uasg 200109	Aberto	Aguardando instrução
Há processos apensos?			Não

I. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

64. Em virtude do exposto, propõe-se:

64.1. **conhecer** da **representação**, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c o art. 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

64.2. no **mérito**, considerar a presente representação **parcialmente procedente**, confirmando o fundamento da medida cautelar referendada por meio do Acórdão 1738/2026-TCU-Plenário;

64.3. **revogar** a medida cautelar adotada;

64.4. **determinar** à Polícia Rodoviária Federal, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, que, no prazo de 15 dias, adote providências quanto aos itens abaixo, e informe ao TCU os encaminhamentos realizados:

a) retornar o Pregão Eletrônico 90041/2025 à fase de análise de qualificação técnico-operacional, promovendo diligências adicionais junto à empresa Vip Gestão e Logística S/A para que os atestados de capacidade técnica apresentem a discriminação dos serviços executados a cada mês, a fim de que sejam verificados os períodos de fato concomitantes para fins de aferição do quantitativo mínimo exigido;

64.5. dar **ciência** à Polícia Rodoviária Federal, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre a seguinte impropriedade/falha, identificada no Pregão

Eletrônico 90041/2025, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a) ausência, nas regras do certame, de mecanismo que permitisse oferta economicamente superior ao repasse integral das diárias de veículos recolhidos em pátios da PRF, por meio de taxa de desconto acima de 100%, repasse adicional à União ou solução similar, o que equivale à proibição de aceitação de taxa de administração negativa, vedada pela jurisprudência do TCU, a exemplo do Acórdão 1.992/2025-TCU-Plenário, Rel. Min. Augusto Sherman);

64.6. **informar** à Polícia Rodoviária Federal e ao representante do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e

64.7. **arquivar** os presentes autos, nos termos do art. 169, II, do Regimento Interno/TCU, sem prejuízo de que a AudContratações monitore a determinação supra.

VOTO

Trata-se de representação formulada por Promarket Promoção de Eventos e Logística Ltda. acerca de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 90041/2025, conduzido pela Polícia Rodoviária Federal (PRF), destinado à formação de registro de preços para a contratação de serviços contínuos de gestão, envolvendo a administração integrada de remoção, depósito e guarda de veículos recolhidos pela PRF e por órgãos conveniados, com organização e operacionalização de leilões de veículos não reclamados por seus proprietários, com valor estimado de R$ 41.168.531,81.

O certame foi dividido em três grupos, correspondentes às regiões 1, 2 e 3, todos adjudicados à Vip Gestão e Logística S.A., dos quais resultaram os Contratos 35, 36 e 37/2026.

A representante apresenta as seguintes alegações: o critério de julgamento permitiu que um único lance atingisse o percentual máximo de desconto, inviabilizando a continuidade da disputa; não constam do cadastro empresarial da vencedora os códigos da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), indicados no Estudo Técnico Preliminar; não foi comprovada experiência prévia em solução tecnológica compatível com a exigida no certame; há padronização textual incomum entre atestados de capacidade técnica emitidos por órgãos distintos; há divergência, em um atestado, entre a unidade executora do contrato e a unidade em cujo nome foi emitido o atestado; não foi observada a exigência de concomitância dos períodos considerados no somatório dos quantitativos mínimos exigidos; não se comprovou que, à época da execução dos contratos, o objeto social da licitante abrangia as atividades certificadas nos atestados; o quantitativo comprovado para o serviço de preparação de veículo para leilão seria insuficiente; e o acervo técnico apresentado não demonstra experiência compatível com a complexidade tecnológica do objeto licitado.

Em despacho proferido em 26/6/2026 (peça 15), em anuência ao proposto pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), admiti a representação e concedi medida cautelar para a suspensão do certame, ordenando a oitiva da PRF e da Vip Gestão e Logística S.A., a realização de diligência e a construção participativa de deliberações. A cautelar foi referendada pelo Acórdão 1738/2026-TCU-Plenário (peça 19).

Examinadas as manifestações da PRF e da Vip Gestão e Logística S.A., a unidade técnica propõe a procedência parcial, a revogação da cautelar, determinação para o retorno do certame à fase de habilitação e ciência à PRF quanto à ausência de mecanismo que permitisse oferta superior ao repasse integral das diárias.

Após o encerramento da instrução, a Vip Gestão e Logística S.A. juntou documentação referente à sua qualificação técnico-operacional (peças 73 a 81). A PRF, por sua vez, trouxe aos autos decisão que indeferiu liminar e sentença que denegou a segurança, proferidas pelo Juízo da 18ª Vara

Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, em mandado de segurança no qual se postulava a anulação do certame por vícios no parcelamento do objeto, na pesquisa de preços e nas exigências de qualificação técnica, além de inexequibilidade da proposta vencedora (peças 83 e 84).

Registro que o Pregão Eletrônico 90041/2025 já teve o mérito apreciado por este Plenário, em quatro oportunidades. Por meio do Acórdão 619/2026, relator E. Ministro Benjamin Zymler, o Tribunal julgou improcedente a representação do TC 004.426/2026-6, consignando não haver demonstração de que o critério de maior desconto afronta a legislação ou a jurisprudência do Tribunal, inviabiliza a exequibilidade das propostas ou restringe a competitividade.

Os Acórdãos 821/2026 e 825/2026, do mesmo relator, julgaram, respectivamente, improcedente a denúncia do TC 004.904/2026-5 e parcialmente procedente a representação do TC 002.240/2026-2, esta com ciência à PRF, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, da alteração substancial de regra editalícia por resposta a pedido de esclarecimento, sem republicação do edital.

O Acórdão 959/2026, relator E. Ministro Augusto Nardes, julgou parcialmente procedente a denúncia do TC 004.346/2026-2, reconheceu falha formal na divergência entre os prazos de validade da proposta previstos no Termo de Referência e no modelo anexo ao edital, admitiu a divisão do objeto em três grupos, a exigência de experiência mínima de dois anos e o quantitativo mínimo de 30%, e assentou que o desconto de 100% sobre as diárias de pátios da PRF não implica, por si, inexequibilidade, porque a remuneração da contratada pode advir de outras fontes contratualmente previstas.

Considerando que o art. 36 da Resolução-TCU 259/2014 estabelece o apensamento de processos conexos quando conveniente a tramitação conjunta, ao passo que os quatro processos acima referidos já haviam sido apreciados e arquivados quando o presente processo foi autuado, não cabia sua reunião para julgamento conjunto.

Após a autuação destes autos, foram apresentadas ao Tribunal mais duas representações sobre o mesmo certame, TC 013.343/2026-2 e 016.465/2026-1, ambas ainda não apreciadas no mérito.

No âmbito do TC 013.343/2026-2, o Tribunal, mediante o Acórdão 2081/2026-TCU-Plenário, de minha relatoria, conheceu da representação formulada por Melo Leilões PB Ltda., indeferiu o pedido de medida cautelar, ante a suspensão já determinada nestes autos, e determinou o apensamento daqueles autos a estes.

Em linhas gerais, sustenta a representante que: a contratação deveria ter sido estruturada como concessão de serviço público; o desconto de 100% não reduz os valores cobrados dos usuários; o critério de maior desconto induziu as propostas ao limite máximo e, diante da vedação a lances de mesmo valor, transformou o empate técnico em disputa de velocidade; a proposta vencedora é inexequível; a prova de conceito, restrita à demonstração técnica da solução tecnológica, não comprova a viabilidade econômico-financeira da proposta nem a capacidade operacional para a execução do objeto em escala nacional; e a modelagem concebida na fase de planejamento induziu à concentração da contratação em um único prestador, criando monopólio de fato.

No âmbito do TC 016.465/2026-1, o Tribunal, mediante o Acórdão 2477/2026-TCU-Plenário, de minha relatoria, conheceu da representação formulada pela firma individual por BC Remoções, indeferiu o pedido de medida cautelar e determinou o apensamento daqueles autos a estes. Sustenta a representante que: o critério de julgamento concentrou a competição em parcela economicamente reduzida da remuneração da contratada; o prazo de implantação de cinco dias é incompatível com a complexidade e a abrangência do objeto; a tabela nacional uniforme de preços foi adotada sem demonstração de compatibilidade com as peculiaridades dos mercados regionais; e a solução, inédita em escala nacional, foi adotada sem demonstração suficiente de sua maturidade mercadológica nem da efetiva disponibilidade de ambiente concorrencial compatível.

Não foram promovidas oitivas nem diligências nos dois processos apensados, pois os elementos já obtidos nestes autos mediante oitiva, diligência e construção participativa mostram-se suficientes para o exame da matéria.

Feita essa breve síntese dos fatos, **passo a decidir**.

II

Conhecidas as representações de Melo Leilões PB Ltda., no TC 013.343/2026-2, mediante o Acórdão 2081/2026-TCU-Plenário, e de BC Remoções, no TC 016.465/2026-1, mediante o Acórdão 2477/2026-TCU-Plenário, submeto ao Colegiado o conhecimento da representação de Promarket Promoção de Eventos e Logística Ltda., admitida no despacho de 26/6/2026. As três são parcialmente procedentes quanto ao critério de julgamento, e a de Promarket também quanto à aferição da qualificação técnico-operacional.

Quanto ao mérito, a AudContratações, ao examinar a representação da Promarket, analisou individualmente as alegações relativas aos CNAEs, à solução tecnológica, à padronização textual dos atestados, à divergência entre a unidade executora e a detentora do acervo, às atividades certificadas nos atestados, ao objeto social da licitante e à complexidade tecnológica do acervo, e as afastou, com fundamentos que reputo adequados, razão por que os incorporo às minhas razões de decidir.

Por outro lado, a unidade instrutiva considerou procedente a alegação relativa ao descumprimento da regra de concomitância dos períodos considerados no somatório dos quantitativos mínimos exigidos, no que igualmente a acompanho, sem prejuízo das considerações que adiante desenvolvo. As demais alegações comportam exame próprio.

A PRF mantém dezenas de credenciamentos locais e regionais para a remoção, o depósito, a guarda e o leilão de veículos. Desse modelo resultam pátios congestionados nas unidades da instituição e acúmulo de bens não leiloados, problema central diagnosticado no item 2.6.1 do Estudo Técnico Preliminar 88/2025, a que se soma a perda de valor dos veículos que aguardam leilão.

A contratação integra a estratégia de padronização nacional concebida para superar esse quadro e para servir de referência aos certames vindouros. Esperam-se, da nova modelagem, a desoneração do Erário quanto aos dispêndios com remoção, guarda, depósito, tecnologia e leilões; a liberação de cerca de 188.000 remoções anuais da atividade-meio da força policial; a preservação da integridade física e jurídica dos bens sob custódia; a padronização de procedimentos; o desafogamento das unidades operacionais quanto à acumulação de bens não leiloados; e a maximização da recuperação de valores e da arrecadação por meio dos leilões (item 2.13.1 do Estudo Técnico Preliminar 88/2025).

A transferência dos veículos para a rede da contratada é propósito declarado do modelo. O desafogamento das unidades operacionais figura entre os resultados esperados da contratação, e a Decisão Administrativa 19/2026 da PRF, no item 12.2.3, assentou que a estratégia de migração para pátios privados se alinha ao interesse público de liberar as unidades policiais.

Na modelagem adotada, a União não desembolsa recursos nem remunera a contratada. Os serviços de remoção, depósito, guarda e preparação de leilão são custeados pelo proprietário ou possuidor do veículo, na forma dos arts. 271 e 328 do Código de Trânsito Brasileiro, segundo os preços públicos fixados pela Portaria MJSP 1.070/2015, adotados como valores de referência no item 1.1.1 do Termo de Referência. A receita da contratada provém desses valores, que, quando o veículo não é reclamado, podem ser satisfeitos com o produto de sua arrematação em leilão.

Ainda de acordo com a modelagem, os veículos removidos podem ser depositados em pátios da PRF ou da contratada e de sua rede credenciada. Em qualquer hipótese, aplicam-se aos serviços os preços da tabela, e o proprietário do veículo paga o mesmo valor. A diferença está na destinação do que se arrecada com as diárias: quando o veículo é depositado em pátio da contratada, a receita permanece integralmente com ela; quando é depositado em pátio instalado em área de unidade da PRF, parte dessa receita fica sujeita a recolhimento à União por Guia de Recolhimento da União, nos termos do item 8.4 do Anexo I-E do Termo de Referência (peça 4, p. 119).

Na concepção da PRF, o uso de área pública é a única fonte pela qual a União poderia ser remunerada nessa contratação. Isso porque a instituição não presta os serviços de remoção, guarda ou leilão, nem dispõe de veículos de remoção ou de estrutura para realizar hastas públicas, e o único bem da corporação utilizado no âmbito da contratação é o espaço de seus pátios. A seu ver, apropriar-se de

receita de serviços que não presta configuraria enriquecimento sem causa do Estado. Por esse motivo, foi sobre a receita auferida nesse espaço que o edital fez recair a disputa, na forma dos itens 4.10, inciso II, e 8.7, incisos III a V, do Estudo Técnico Preliminar.

O item 8.4.1 do Anexo I-E do Termo de Referência dispõe que o valor a ser repassado à União decorre da aplicação, sobre as diárias apuradas, do percentual ofertado pela contratada na fase de lances. Conforme as regras do edital, ofertados 30%, a contratada repassaria trinta por cento dessas diárias e reteria os setenta restantes. Ofertados 100%, teto que o edital não admitia superar, repassaria a integralidade do que arrecadasse em pátios da PRF, sem nada reter dessa parcela. Em um caso e no outro, nada se altera quanto às diárias auferidas nos pátios da própria contratada e de sua rede credenciada, que lhe pertencem por inteiro.

O certame nomeia esse percentual de desconto, mas ele não reduz o montante cobrado do usuário: os preços fixados na Portaria MJSP 1.070/2015 permanecem integralmente devidos, e o que o lance define é o repasse à União, como dizem os itens 9.2.2 e 9.3 do Termo de Referência. O item 9.2 do mesmo Termo e o item 6.12 do edital, porém, tratam o desconto como redutor do valor a ser pago, como se dá nos certames em que a Administração é quem paga. Ainda que os demais dispositivos permitam compreender sobre o que incidia o percentual ofertado, cabe à PRF, nos próximos certames em que o desconto não reduza o preço suportado pelo usuário, corrigir os dispositivos redigidos sobre esse pressuposto.

Em cada um dos três grupos, a Vip Gestão e Logística S.A. e Vinicius Santhiago Monteiro de Oliveira ofereceram, já na apresentação das propostas, o repasse integral das diárias auferidas em pátios da PRF. Aberta a sessão pública, os demais participantes tiveram conhecimento do melhor percentual, vedada a identificação de seus autores, nos termos do item 7.14 do edital. Atingido o teto de 100%, nenhuma concorrente poderia oferecer retorno econômico superior. Nas etapas aberta e fechada, tampouco poderia igualá-lo, diante da vedação de lances de mesmo valor estabelecida no item 7.13. Na etapa aberta, a Promarket, ora representante, cuja proposta no Grupo 2 fora de 5%, elevou sua oferta a 99,99% em lance único. Na etapa fechada, nos três grupos, os novos lances apresentados não ultrapassaram 26%, permanecendo as duas propostas iniciais de 100%.

Admitido o empate entre propostas iguais não seguidas de lances, na forma do item 7.19 do edital, o sistema convocou as empatadas para a disputa final prevista no art. 60, inciso I, da Lei 14.133/2021. Em nenhum dos três grupos houve lance, porque nenhuma delas podia ofertar acima do teto já alcançado, e o desempate foi decidido pelo critério do inciso III do mesmo artigo, relativo ao desenvolvimento de ações de equidade entre mulheres e homens no ambiente de trabalho, na forma do Decreto 11.430/2023. O primeiro lugar não se definiu, portanto, pelo fator econômico.

O desempate favoreceu Vinicius Santhiago nos três grupos. Comunicado disso pelo pregoeiro, ele declinou das três propostas, alegando tê-las encaminhado por equívoco sob seu CPF de pessoa física, o que conduziu à adjudicação, também nos três, em favor da Vip Gestão e Logística S.A.

O repasse integral à União, porém, alcança parcela pouco expressiva da receita da contratada. As receitas de acionamento de guincho, quilometragem de remoção, içamento e destombamento, diárias em pátios privados ou credenciados e preparação de veículos para leilão permaneceram fora da competição e são remuneradas segundo os preços da tabela. Não por acaso, a licitante vencedora, ao justificar a exequibilidade de sua proposta, atribuiu à receita renunciada peso irrisório diante da receita bruta estimada; e o pregoeiro, ao decidir os recursos, qualificou-a como acessória e transitória.

A essa limitação econômica soma-se outra, de ordem estrutural: a disputa recaiu sobre a parcela que o modelo foi concebido para reduzir. O edital não fixa quantitativo mínimo de veículos destinados aos pátios da PRF nem prioridade para sua utilização, e não poderia fazê-lo sem contrariar os objetivos do certame, haja vista que, como mencionei, a permanência de veículos em área da PRF é o problema que o modelo procura superar. Quanto ao pátio a que o veículo será encaminhado, o Anexo I-D prevê solução híbrida: o item 8.3, inciso I, alínea “b”, faculta ao agente que aciona a remoção informar previamente o local de destino e, na alínea “b” do inciso III, determina que, não havendo essa

informação, a solução tecnológica indique o local compatível, disponível e mais próximo para receber o veículo.

A PRF identificou, na análise de riscos apresentada em resposta à diligência, o risco de direcionamento deliberado ou injustificado de veículos a pátios privados, pelo agente de campo ou pela contratada, em favorecimento econômico desta, e comprometeu-se, na construção participativa, a editar instrução normativa interna para que a solução tecnológica aplique regra sistêmica e imutável de georreferenciamento, indicando obrigatoriamente o pátio mais próximo com vaga disponível, com alerta de integridade em tempo real.

O controle retira do agente e da contratada a escolha caso a caso, mas não determina quantos veículos permanecerão em pátios da PRF, e tampouco a Administração o define. Aplicada a regra do pátio mais próximo com vaga disponível, esse número resulta da distribuição territorial da rede própria e credenciada, que a contratada estrutura: quanto mais densa a rede, mais vezes o pátio mais próximo será o dela.

Soma-se a isso o regime do Anexo I-E: todos os pátios são fornecidos pela contratada, e o pátio instalado em área de unidade da PRF só existe se a instituição dispuser de área e a autorizar, e apenas como depósito temporário ou intermediário, nos termos dos itens 2.9, 2.10 e 2.10.1. Autorizado como temporário, retém o veículo por até sete dias, findos os quais ele segue para depósito intermediário ou central, na forma do item 2.8.1. Quanto tempo o veículo permanece em pátio da PRF depende, assim, de autorizações e da classe do depósito, e não do percentual ofertado.

A grandeza sobre a qual se disputou não é, portanto, assegurada nem estável. O percentual ofertado ordena as propostas, mas o proveito que dele advém à União depende de fator alheio ao lance.

Como referido, a justificativa apresentada pela PRF para restringir a disputa aos valores auferidos com os veículos depositados em seus pátios foi a de que somente a utilização do seu patrimônio autoriza recolhimento à União. Ainda que se a aceitasse, daí não decorreria que a disputa tivesse de incidir sobre essa parcela. Poderia recair sobre os próprios preços da tabela, reduzindo o que o usuário paga, sem recolhimento nenhum. Foi o modelo do Pregão Eletrônico 4/2016 da 7ª Superintendência Regional da PRF, examinado no Acórdão 218/2017-TCU-Plenário, relator E. Ministro José Múcio Monteiro, em que a disputa recaiu sobre todos os itens da tabela.

Poderia ter sido considerada, ainda, a admissão de oferta superior a 100% das diárias dos veículos depositados em pátio da PRF, pois a existência de outras fontes de remuneração não torna, por si só, inexequível proposta de valor zero ou negativo. Esse entendimento está consolidado na jurisprudência deste Tribunal, a exemplo da Decisão 38/1996-TCU-Plenário, relator E. Ministro Adhemar Paladini Ghisi, e dos Acórdãos 1556/2014-TCU-Segunda Câmara, relatora E. Ministra Ana Arraes, e 2004/2018-TCU-Primeira Câmara, de minha relatoria.

As receitas da contratada, ademais, decorrem de serviços prestados em relação a veículos submetidos a medidas administrativas de trânsito, e não da livre captação de usuários em mercado aberto. A demanda decorre da atuação estatal, sem que caiba à contratada conquistar ou manter clientela. Essa circunstância pode ser considerada pela Administração, na fase preparatória de futuros certames, ao avaliar modelos que capturem parte da margem associada a essa característica, em benefício do Erário ou em redução dos preços suportados pelos usuários.

A escolha do critério de julgamento insere-se no espaço de decisão da Administração, mediante motivação na fase preparatória, mas deve permitir competição efetiva em torno do fator econômico selecionado e contribuir para a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso, conforme exigido pelo art. 11, inciso I, da Lei 14.133/2021. No caso, como demonstrei, a base de incidência, além de pouco expressiva, não estava assegurada e o teto de 100% foi alcançado já nas propostas iniciais, impedindo que a disputa revelasse disposição dos licitantes de proporcionar retorno econômico superior à União.

Essa conclusão não conflita com o já citado Acórdão 619/2026-TCU-Plenário, que julgou improcedente representação contra o mesmo certame. Naqueles autos, o Tribunal assentou não haver elementos que demonstrassem que a adoção do critério de maior desconto afrontasse a legislação ou a

jurisprudência, nem restringisse a competitividade. Nestes, não se nega a licitude do julgamento por maior desconto, nem se identifica restrição à participação. Examina-se o efeito que o critério de julgamento, tal como estruturado no edital, produziu na disputa, questão que não foi objeto daquele julgamento e que os elementos reunidos nestes autos mediante oitiva, diligência e construção participativa permitiram apurar.

Quanto à inexequibilidade, alegada por Melo Leilões PB Ltda., o Acórdão 619/2026 registrou não haver demonstração de que o critério de maior desconto tornasse as propostas inexequíveis, e o também já aludido Acórdão 959/2026-TCU-Plenário, proferido em denúncia contra o mesmo Pregão, assentou que o desconto de 100% sobre as diárias de pátios da PRF não a implica, por si, porque a remuneração da contratada pode advir de outras fontes contratualmente previstas. É o que se verifica nestes autos: o desconto recaiu sobre fonte pouco expressiva da receita da contratada, e sua renúncia não demonstra, por si, inexequibilidade.

III

Ao tratar da qualificação técnico-operacional, o item 9.37.1.2 do Termo de Referência (peça 4, p. 64) exige, para cada grupo, atestados relativos a quatro serviços: (i) gestão de veículos apreendidos ou recolhidos por autoridade de trânsito; (ii) gerenciamento compartilhado de remoção de veículos; (iii) preparação de veículo para leilão; e (iv) gerenciamento compartilhado de leilão de veículos. Para os três primeiros, além da experiência mínima de dois anos, exige comprovação de trinta por cento do quantitativo que a PRF realizou em 2024 no serviço correspondente, referente ao respectivo grupo pretendido. Ao quarto não atrela quantitativo, bastando a experiência de dois anos e que os atestados alcancem o serviço de leilão de bens não reclamados.

O item 9.37.1.1 do Termo de Referência, quanto ao período de dois anos, admite que seja composto por períodos sucessivos ou não, com o somatório de atestados de períodos diferentes. O item 9.37.4 admite o somatório de atestados para compor o quantitativo mínimo de serviço exigido para cada grupo, mas apenas quando os serviços tenham sido executados de forma concomitante, pois, nos termos do próprio dispositivo, somente essa situação equivale, para fins de comprovação de capacidade técnico-operacional, a uma única contratação. A contraposição é coerente: o tempo de atuação se acumula ao longo dos anos, e por isso os períodos não precisam coincidir; a escala em que a licitante é capaz de operar só se revela no que tenha executado em um mesmo período de doze meses.

Porém, ao aferir o quantitativo mínimo quanto à Vip, a Administração somou os volumes de 2023 e 2024, períodos sucessivos, alcançando 63.069 veículos na gestão de veículos apreendidos ou recolhidos. Somados exercícios distintos, o resultado diz quanto a licitante executou ao longo de dois anos, e não em que escala é capaz de operar. A própria PRF reconheceu o equívoco: em resposta à oitiva, admitiu que o planilhamento adotou o critério de períodos sucessivos, próprio do item 9.37.1.1, quando deveria ter aferido a concomitância exigida pelo item 9.37.4.

A PRF ponderou que nem todos os contratos têm períodos coincidentes ao longo de um ano-calendário fechado, de modo que o contrato iniciado em meados de um exercício não guardaria concomitância integral com outro iniciado em janeiro. A ponderação é pertinente, e o edital não impõe esse recorte. A referência do item 9.37.1.2 é o quantitativo que a PRF realizou ao longo de 2024, e serve para comparar a escala dos serviços, não para restringir a prova ao período de janeiro a dezembro. Por ser anual a referência, o que se há de demonstrar é o quantitativo executado em um único período contínuo de doze meses, abranja ele ou não partes de dois exercícios.

A concomitância exigida pelo item 9.37.4 para o somatório de diferentes atestados consiste, assim, em que os serviços a que se referem tenham sido executados dentro desse período. Se o quantitativo executado em um exercício já alcança o exigido, basta que os atestados o informem por exercício. Não o alcançando, é preciso examinar as demais janelas de doze meses, e daí a pertinência da solução proposta pela própria PRF, na construção participativa, de que os atestados discriminem os serviços executados a cada mês, o que permite deslocar a janela sobre a série.

O quantitativo exigido varia conforme o grupo e o serviço. Para a gestão de veículos apreendidos ou recolhidos e para o gerenciamento compartilhado de remoção, a referência é o

quantitativo de remoções realizadas pela PRF em 2024 em cada grupo, de 51.245, 65.009 e 56.274, que perfazem as 172.528 do exercício. Daí resultam os quantitativos exigidos de 15.374, 19.503 e 16.882 veículos. Para a preparação de veículo para leilão, a referência é o quantitativo de veículos preparados para leilão, de 9.231, 12.051 e 10.061 em cada grupo, de que resultam os quantitativos exigidos de 2.769, 3.615 e 3.018.

A qualificação há de ser aferida pela soma dos quantitativos exigidos para os grupos em que a licitante for a primeira classificada. Primeira classificada nos três grupos, a Vip, se neles habilitada, executará simultaneamente os três contratos. O item 9.37.2 do Termo de Referência justifica os requisitos de qualificação pelo risco de paralisação decorrente da incapacidade técnica da contratada em suportar os deveres contratuais. A capacidade que a Vip deve demonstrar é, portanto, a de suportar os deveres dos três contratos. Além disso, o item 9.37.1.2 fixa o quantitativo por grupo, e quem comprova haver movimentado, em doze meses, o exigido para um grupo demonstra aptidão para esse grupo, não para os três.

A memória de cálculo apresentada pela PRF em resposta à diligência discrimina, para cada um dos quatro serviços e exercício a exercício, os quantitativos constantes dos atestados da Vip, sem o somatório de períodos sucessivos. No quadro de atendimento por grupos, a PRF considerou os que a empresa executou em 2023: 31.812 veículos na gestão de veículos apreendidos ou recolhidos, 32.143 no gerenciamento compartilhado de remoção e 14.961 na preparação de veículo para leilão. Quadros anteriores da mesma peça atribuem aos atestados, no mesmo exercício e nos dois primeiros serviços, 33.143 e 32.812 veículos. Os dois conjuntos divergem, portanto, quanto aos mesmos serviços e ao mesmo exercício.

A memória examinou o atendimento de cada grupo isoladamente e de cada combinação de grupos, e calculou os quantitativos que seriam exigidos em cada hipótese: 34.876 veículos para os Grupos 1 e 2, 32.256 para os Grupos 1 e 3, 36.385 para os Grupos 2 e 3, e 51.759 para os três em conjunto. Concluiu que os atestados da Vip não alcançavam o quantitativo exigido para nenhuma combinação de grupos. A correção dessa conclusão, porém, depende de qual dos quadros divergentes se tome: nos dois primeiros serviços, os quantitativos do quadro de atendimento ficam aquém de todas as combinações de grupos, mas os dos quadros anteriores alcançam a dos Grupos 1 e 3. A memória tampouco discrimina os serviços mês a mês, de modo que o exercício é a única janela verificável.

O que se pode afirmar é que a habilitação se apoiou no somatório de quantitativos de exercícios sucessivos, somatório que o item 9.37.4 do Termo de Referência não admite, por alcançar apenas serviços executados de forma concomitante. Daí a pertinência da proposta, formulada na construção participativa, de rever de ofício o ato de habilitação, com inabilitação parcial da vencedora nos grupos em que não for comprovado o quantitativo exigido, e convocação das licitantes subsequentes.

Quanto à preparação de veículo para leilão, cuja insuficiência quantitativa a representante alega, os números da memória de cálculo não a confirmam: os 14.961 veículos comprovados superam a soma dos quantitativos exigidos para os três grupos adjudicados, de 9.402. Subsiste, também nesse serviço, a necessidade de aferir os quantitativos na forma acima exposta.

IV

Em relação à representação apensada de Melo Leilões PB Ltda. (TC 013.343/2026-2), a alegação de que a incidência do desconto sobre um único item de receita conduziu as propostas ao limite máximo corresponde ao vício reconhecido no segmento II deste voto, quanto ao critério de julgamento. Não prospera, porém, a tese de que a vedação a lances de mesmo valor teria convertido o empate técnico em disputa de velocidade. O item 7.19 do edital admite o empate entre propostas iguais não seguidas de lances. Foi o que se verificou, e o desempate observou o art. 60, inciso III, da Lei 14.133/2021, não a ordem de registro.

A pretensão de submeter a contratação ao regime das concessões não encontra amparo no art. 271, § 4º, do Código de Trânsito Brasileiro, que admite expressamente a execução dos serviços por particular contratado mediante licitação, com os custos a cargo do proprietário. A circunstância de o

desconto não reduzir os valores pagos pelos usuários tampouco torna ilegítima, por si só, a sistemática adotada. O edital optou por fazer da disputa instrumento de definição da parcela das diárias de pátios da PRF a ser repassada à União, finalidade que não é, em si, ilícita. A alegação de inexequibilidade fundada no desconto de 100% foi afastada no segmento II.

Quanto à prova de conceito, assim denominada pela representante, ela corresponde à demonstração da solução de tecnologia prevista no item 9.47 do Termo de Referência. Nessa demonstração, a licitante deve comprovar o atendimento da solução aos requisitos mínimos obrigatórios do próprio Termo de Referência e do Anexo I-C, e não a viabilidade econômico-financeira da proposta ou sua qualificação técnico-operacional, disciplinadas autonomamente no certame e examinadas nos segmentos anteriores deste voto.

A vitória da Vip nos três grupos não basta para demonstrar que a modelagem tenha induzido à formação de monopólio de fato. O parcelamento do objeto em três grupos foi admitido pelo Acórdão 959/2026-TCU-Plenário, e o certame contou com pelo menos dez licitantes em cada grupo, conforme registrado no Acórdão 619/2026-TCU-Plenário. Esses elementos não dão suporte à conclusão de que a concentração do resultado decorreu, por si, da estruturação adotada no planejamento.

Quanto à representação formulada por BC Remoções, no TC 016.465/2026-1, a alegação de que a competição recaiu sobre parcela economicamente reduzida da remuneração da contratada igualmente corresponde ao vício reconhecido no segmento II.

Os elementos apresentados não demonstram, contudo, incompatibilidade do prazo de implantação com o objeto. O item 5.1.3 do Termo de Referência estabelece implantação escalonada por áreas, segundo a ordem definida no Anexo I-H: o prazo de cinco dias úteis refere-se à disponibilização inicial dos serviços na Área Primeira, e a implantação das demais áreas somente se inicia, nessa ordem, após verificada a conformidade da primeira. A extensão da Área Primeira, embora significativa, não demonstra, por si só, a inexequibilidade do prazo em modelo que admite a execução mediante rede intermediada e a subcontratação parcial de serviços de remoção, depósito, guarda e leilão.

A crítica à adoção de tabela nacional uniforme tampouco demonstra irregularidade. A representante aponta diferenças entre alguns valores da nova modelagem e os praticados em contratação regional da PRF no Rio de Janeiro, mas essa comparação pontual não basta para demonstrar que os valores da Portaria MJSP 1.070/2015, adotados pelo Termo de Referência, sejam incompatíveis com as condições de mercado das diversas regiões abrangidas pelo certame.

Também não se sustenta, com os elementos apresentados, a alegação de ausência de maturidade mercadológica da solução ou de ambiente concorrencial compatível. O Estudo Técnico Preliminar registra a realização de audiência pública e estudo de grupo de trabalho que concluiu pela viabilidade do modelo, considerado aprimoramento de soluções de gestão já empregadas, e o certame contou com pelo menos dez licitantes em cada grupo. Esses dados não demonstram, isoladamente, a capacidade de todos os participantes para executar integralmente o objeto, mas afastam a premissa de que a solução tenha sido adotada sem exame de sua disponibilidade no mercado ou sem resposta concorrencial.

O que ora se decide não destoa da sentença do Juízo da 18ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, que denegou a segurança postulada para anular o certame. No ponto comum relevante, a decisão judicial afastou a alegação de inexequibilidade fundada no desconto de 100%, conclusão que coincide com a adotada neste voto.

V

O defeito do critério de julgamento não comporta saneamento: o critério é regra do edital e não se altera depois de apresentadas as propostas, de modo que corrigi-lo alcançaria a fase preparatória e imporia refazer todo o procedimento. A anulação abriria a possibilidade de conceber modelagem economicamente mais vantajosa, seja pela admissão de oferta superior ao repasse integral das diárias,

seja pela incidência sobre base mais ampla ou sobre os próprios preços da tabela. Tal resultado, entretanto, permanece hipotético e depende de estudos ainda não realizados.

A avaliação das consequências precede a decisão sobre a nulidade, nos termos do art. 147 da Lei 14.133/2021. As da desconstituição integral deste certame são concretas. A PRF apresentou elementos acerca do encerramento próximo, à época de sua manifestação, de contratos locais e do consequente risco de descontinuidade, indicando contratos com vigência a expirar nos trinta e sessenta dias subsequentes, três delegacias com vencimento em agosto de 2026 e, no Ceará, cerca de quarenta e cinco dias restantes de cobertura na maior parte do estado.

Perder-se-iam, ainda, os benefícios esperados da contratação: a desoneração do Erário quanto aos dispêndios com remoção, guarda, depósito, tecnologia e leilões; a liberação de cerca de 188.000 remoções anuais da atividade-meio da força policial; a preservação da integridade física e jurídica dos bens sob custódia; a padronização de procedimentos; o desafogamento das unidades operacionais; e a maximização da recuperação de valores por meio dos leilões.

O defeito reconhecido está no critério de julgamento, não na finalidade a que a contratação serve. A desproporção entre o ganho, hipotético, de outra modelagem e as consequências, concretas, da invalidação afasta a opção pela assinatura de prazo para a anulação do certame. A ponderação das consequências orientou também o já referido Acórdão 218/2017-TCU-Plenário, proferido em licitação de remoção e guarda de veículos já adjudicada.

A possibilidade de adoção de modelagem mais vantajosa não se frustra com a manutenção parcial deste certame, pois poderá ser considerada em contratações futuras. A PRF, na construção participativa, comprometeu-se a rever o critério de julgamento nos próximos certames, para o que cabe ciência, com vistas ao aprimoramento da modelagem.

A falha na aferição da qualificação técnico-operacional, ao contrário, comporta saneamento neste certame, na linha da solução apresentada pela PRF: revisão de ofício do ato de habilitação, com retorno a essa fase para nova apuração dos quantitativos executados em um mesmo período contínuo de doze meses e, caso não seja comprovado o quantitativo mínimo exigido para algum dos grupos adjudicados, anulação da habilitação da vencedora no respectivo grupo e convocação das licitantes subsequentes. A anulação alcança o contrato correspondente.

Com o retorno a essa fase, os documentos juntados pela Vip Gestão e Logística S.A. após o encerramento da instrução, assim como os que nela venham a ser apresentados, poderão ser apreciados se complementarem informações necessárias à apuração de fatos existentes à época da abertura do certame ou comprovarem condição de habilitação já existente naquele momento, não sendo admissível a constituição posterior de qualificação que a licitante então não possuía (Acórdãos 1211/2021-TCU-Plenário e 4523/2026-TCU-Primeira Câmara, ambos de minha relatoria, e 2443/2021-TCU-Plenário, rel. Ministro-Substituto Augusto Sherman).

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de setembro de 2026.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2652/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.809/2026-8.
1.1. Apensos: 013.343/2026-2 e 016.465/2026-1
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessados: Polícia Rodoviária Federal (00.394.494/0104-41); Vip Gestão e Logística S.A. (08.187.134/0001-75).
4. Órgão: Polícia Rodoviária Federal.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Jean Fillipe Alves da Rocha (41353/OAB-GO), representando Promarket Promoção de Eventos e Logística Ltda.; Jhonatas Mendes Silva (10698/OAB-MA), representando Vip Gestão e Logística S.A.; Bruna Cristina Silveira Lopes (13708267613), representando Bruna Cristina Silveira Lopes 13708267613 (BC Remoções); Danillo Hamesses Melo Cunha (14749/OAB-PB), representando Melo Leilões PB Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representações formuladas por Promarket Promoção de Eventos e Logística Ltda., Melo Leilões PB Ltda. e Bruna Cristina Silveira Lopes 13708267613 acerca de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 90041/2025, conduzido pela Polícia Rodoviária Federal, destinado à formação de registro de preços para a contratação de serviços contínuos de gestão, envolvendo a administração integrada de remoção, depósito e guarda de veículos recolhidos pela Polícia Rodoviária Federal e por órgãos conveniados, com organização e operacionalização de leilões de veículos não reclamados por seus proprietários;

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 formulada por Promarket Promoção de Eventos e Logística Ltda., satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;

9.2. considerar parcialmente procedentes as três representações;

9.3. com fulcro no art. 276, § 5º, do Regimento Interno do TCU, revogar a medida cautelar adotada no despacho à peça 15 destes autos, referendada pelo Acórdão 1738/2026-TCU-Plenário;

9.4. determinar à Polícia Rodoviária Federal que, no prazo de 15 (quinze) dias, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020:

9.4.1. promova a revisão de ofício do ato de habilitação no Pregão Eletrônico 90041/2025, com retorno do certame à fase de habilitação, para nova aferição da qualificação técnico-operacional;

9.4.2. realize diligência junto à Vip Gestão e Logística S.A. para que apresente documentação apta a discriminar, mês a mês, os serviços executados nos contratos objeto dos atestados de capacidade técnica;

9.4.3. avalie, para cada grupo, o atendimento do quantitativo mínimo exigido no item 9.37.1.2 do Termo de Referência, considerada, quando a mesma licitante for a primeira classificada em mais de um grupo, a soma dos quantitativos exigidos para esses grupos, e o volume executado em um mesmo período contínuo de doze meses, que não precisa coincidir com o ano-calendário, admitido o somatório de diferentes atestados, na forma do item 9.37.4, apenas quanto a contratos em execução nesse mesmo período, vedada a soma de volumes relativos a períodos diversos, podendo apreciar a documentação juntada pela Vip Gestão e Logística S.A. às peças 73 a 81 destes autos e a que venha a ser apresentada na fase reaberta, se enquadrada nos limites do art. 64, inciso I, da Lei 14.133/2021, assegurada aos demais licitantes oportunidade de manifestação;

9.4.4. caso não comprovado o quantitativo exigido, anule o ato de habilitação da Vip Gestão e Logística S.A. nos respectivos grupos e os atos dele decorrentes, entre os quais os contratos correspondentes, convocando as licitantes subsequentes na ordem de classificação e, quando a capacidade técnico-operacional comprovada for suficiente para apenas parte dos grupos, defina, mediante critério objetivo e motivado, aqueles em que será mantida a habilitação; e

9.4.5. informe ao Tribunal os encaminhamentos realizados;

9.5. dar ciência à Polícia Rodoviária Federal, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, das seguintes falhas identificadas no Pregão Eletrônico 90041/2025, para

que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrências semelhantes:

9.5.1. a adoção de critério de julgamento incidente sobre parcela economicamente reduzida da remuneração da contratada, cuja ocorrência o edital não assegura, e sem mecanismo que permita oferta superior ao repasse integral das diárias, limita o alcance econômico da disputa e compromete a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração, em desacordo com o art. 11, inciso I, da Lei 14.133/2021;

9.5.2. o Termo de Referência, no item 9.2, e o edital, no item 6.12, pressupõem que o desconto ofertado reduz o valor a ser pago, quando os preços fixados na Portaria MJSP 1.070/2015 permanecem integralmente devidos pelo usuário e o percentual ofertado apenas define o repasse à União, conforme os itens 9.2.2 e 9.3 do Termo de Referência, falha a ser corrigida nos próximos certames em que o desconto não reduza o preço suportado pelo usuário;

9.6. dar ciência desta deliberação aos representantes, à Polícia Rodoviária Federal e à Vip Gestão e Logística S.A.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2652-38/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE II – Plenário
TC 003.403/2026-2.
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Entidade: Gerência Executiva do INSS/Santos/SP - INSS/MPS.
Responsável: Luiz Aristeu de Almeida (782.715.688-68).
Interessado: Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40).
Representação legal: Leonardo Bernardes Guimarães (OAB/SP 345.512) e Henrique Perez Esteves (OAB/SP 235.827), representando Luiz Aristeu de Almeida.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. HABILITAÇÃO E CONCESSÃO IRREGULAR DE BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. INSERÇÃO DE INFORMAÇÕES FALSAS NOS SISTEMAS DA AUTARQUIA. DANO AO ERÁRIO. RESPONSÁVEL CONDENADO NA ESFERA CRIMINAL PELOS MESMOS FATOS. PRESCRIÇÃO AFASTADA. INCIDÊNCIA DO ART. 3º DA RESOLUÇÃO 344/2022. PRAZO PRESCRICIONAL REGIDO PELA LEI PENAL. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA.

CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INFRAÇÃO GRAVE. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA.

Relatório

Reproduzo a instrução da auditora da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), com a qual concordaram o diretor e o auditor-chefe substituto, com os ajustes de forma pertinentes[24]:

"INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em desfavor de Luiz Aristeu de Almeida, em razão da habilitação irregular de benefício previdenciário (benefício NB 88/540.486.852-6, de titularidade de Thereza Ivone Silva Sampaio), mediante a utilização de informações fraudulentas (vínculos empregatícios, cômputo de tempo de serviço urbano/rural, conversão de atividade especial, declarações inverídicas acerca de endereço, composição do grupo familiar, renda do idoso e outros) – PAD 35664.000020/2016-27.

HISTÓRICO

2. Em 27/11/2025, o dirigente do Instituto Nacional do Seguro Social autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 2082/2025.

3. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:

'Habilitação e concessão de benefícios de Amparo Social ao Idoso sem a presença das requerentes; sem apresentação de procuração; sem agendamentos; sem a apresentação de documentos essenciais para análise, com endereços iguais para requerentes distintos, sem o registro de exigência para apresentação da documentação necessária, sem consultas aos sistemas corporativos do INSS.'

4. O responsável arrolado na fase interna foi devidamente comunicado e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

5. No relatório (peça 43), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R$ $ 55.169,00, imputando-se a responsabilidade a Luiz Aristeu de Almeida, na condição de gestor dos recursos.

6. Em 26/1/2026, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 47), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela Irregularidade das presentes contas (peças 48 e 49).

7. Em 10/2/2026, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela Irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 50).

8. No âmbito do TCU, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), em instrução preliminar (peças 55-56), concluiu pela responsabilidade de Luiz Aristeu de Almeida pela habilitação e concessão fraudulenta do benefício NB 88/540.486.852-6, de titularidade de Thereza Ivone Silva Sampaio, o que causou prejuízo de R$ 106.854,05 (valor atualizado até 12/2/2026) aos cofres do Instituto Nacional de Seguro Social.

9. Em razão disso, esse responsável foi citado por meio dos Ofícios 5237/2026-TCU/Seproc e 5238/2026-TCU/Seproc (peças 58 e 59, respectivamente) e apresentou suas alegações de defesa (peças 60-64), as quais serão analisadas na seção Exame Técnico.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN-TCU 98/2024

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

10. Verifica-se que **não houve o transcurso de mais de dez anos** desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação do responsável pela autoridade administrativa federal competente (arts. 6º, inciso II e 29 da IN-TCU 98/2024), uma vez que o fato gerador da irregularidade sancionada ocorreu em **2/1/2017**, data do último pagamento do benefício irregular, conforme comprovante de pagamento (peça 25, p. 17) e o responsável foi notificado sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente por meio da Notificação Prévia acostada à peça 8, recebida em **8/11/2017**, conforme assinatura do responsável (peça 8, p. 1).

Valor de Constituição da TCE

---

[24] Peças 70-72.

11. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2024 é de R$ 97.439,09, e que constitui TCE em conjunto com o débito 2086/2025, 2080/2025, 2077/2025, 2078/2025, 2082/2025 e 2085/2025, do mesmo responsável cuja soma ultrapassa o valor de R$ 120.000,00, na forma estabelecida pelos arts. 6º, § 1º e § 2º, e 29 da IN-TCU 98/2024.

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

12. A prescrição das pretensões punitivas e de ressarcimento no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU) é regulamentada pela Resolução TCU 344, de 11/10/2022. De acordo com o art. 2º desse normativo, o prazo prescricional é de cinco anos, contados a partir dos termos iniciais indicados no art. 4º, conforme cada caso. Além disso, a resolução prevê, nos arts. 5º (prescrição principal) e 8º (prescrição intercorrente), os eventos que podem interromper a contagem do prazo.

13. Sobre o tema, no contexto da prescrição principal, é essencial a distinção entre interrupção de caráter geral e interrupção de caráter pessoal, conforme destacado no Acórdão 2219/2023-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Jhonatan de Jesus). O ato inequívoco de apuração dos fatos, por exemplo, possui natureza geral, pois constitui uma causa objetiva de interrupção do prazo prescricional. Isso significa que tal ato afeta todos os possíveis responsáveis de forma indistinta. Por outro lado, atos como a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, da Resolução TCU 344/2022) são considerados causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos restritos ao responsável diretamente comunicado pelo TCU. O termo inicial da contagem do prazo prescricional está previsto no art. 4º da Resolução-TCU 344/2022. Da mesma forma, as situações de interrupção da prescrição foram elencadas no art. 5º. A prescrição intercorrente está regulada no art. 8º.

14. No caso da prescrição intercorrente, há uma particularidade importante. Conforme o Acórdão 3246/2024-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Antonio Anastasia), as causas subjetivas de interrupção da prescrição (como notificações, oitivas, citações e audiências) afetam todos os responsáveis, mesmo que se refiram apenas a um dos sujeitos da relação processual. Isso ocorre porque, nessas circunstâncias, não há paralisação do processo, conforme disposto no art. 8º da Resolução TCU 344/2022.

15. Convém ainda destacar que o ato inequívoco que importe em apuração do fato exige identidade entre as irregularidades investigadas e aquelas que futuramente venham a justificar o exercício de pretensão punitiva e ressarcitória, conforme jurisprudência majoritária do STF e do TCU (MS 38.421-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJE de 06/10/2022, Acórdãos TCU 4203/2024-Segunda Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz, 1980/2025-Segunda Câmara, Relator Ministro Substituto Marcos Bemquerer).

16. No caso concreto, considera-se, nos termos art. 4°, inciso V, da Resolução-TCU 344/2022, que o termo inicial da contagem do prazo da prescrição ordinária (ou quinquenal) ocorreu em **2/1/2017**.

17. A tabela a seguir apresenta os seguintes eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE (lista não exaustiva):

Evento	Data	Documento	Dispositivo da Resolução-TCU 344/2022	Efeito
1	2/1/2017	Data da concessão do último débito irregular (peça 42, p. 2)	Art. 4°, inciso V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
2	23/5/2017	Monitoramento Operacional de Benefícios (peça 11)	Art. 5°, inciso II	Interrupção da prescrição; marco inicial da prescrição intercorrente
3	12/11/2025	Relatório do Tomador de Contas (peça 43)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições
4	20/1/2026	Relatório do Controle Interno (peça 47)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições

18. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que **houve o transcurso do prazo de cinco anos entre os eventos 2 e 3**, o que caracterizaria a ocorrência da prescrição ordinária (quinquenal).

19. Contudo, ao analisar os autos de TCs conexos (ex.: 003.401/2026-0 e 003.404/2026-9), que tratam dos mesmos fatos e agentes envolvidos nesta TCE, constatou-se a existência da Ação Penal 5008848-23.2019.4.03.6104 (peça 57), que tramitou na 6ª Vara Federal de Santos, SP, ajuizada contra Luiz Aristeu de Almeida, cuja denúncia foi recebida pela magistrada responsável pelo caso em 11/12/2019.

20. Com relação à incidência da prescrição punitiva e ressarcitória do TCU em circunstâncias em que há ação penal versando sobre os mesmos fatos tratados no processo em trâmite nesta Casa, deve ser observado o entendimento consignado no enunciado do Acórdão 1.862/2024-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, segundo o qual:

'Se o recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos ocorrer após o transcurso do prazo de prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, a legislação penal não se aplica ao exame prescricional no âmbito do Tribunal, uma vez que a modulação de prazos (art. 3º da Resolução TCU 344/2022) incide apenas nos casos em que subsistam as pretensões do TCU, pois não há previsão no ordenamento jurídico que autorize reavivar pretensão que foi fulminada pela prescrição.' (grifamos)

21. Nesse contexto e conforme se constata no exame realizado, não ocorreu a prescrição sancionatória e ressarcitória do TCU anteriormente ao recebimento da denúncia na esfera criminal, ocorrido em 11/12/2019 (peça 53, p. 2). Resta atendida, outrossim, a regra prevista no acórdão supracitado, o que autoriza a utilização dos prazos prescricionais da lei penal na análise da incidência da prescrição nesta TCE.

22. Dessa forma, no âmbito da avaliação da prescrição, aplica-se ao responsável Luiz Aristeu de Almeida a regra estabelecida no art. 3º da Resolução TCU 344/2022, segundo a qual 'quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, **a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal, incluindo a prescrição intercorrente**' (grifamos).

23. Os prazos prescricionais adotados na esfera criminal estão previstos no artigo 109 do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código penal – CP), o qual também determina que, antes do trânsito em julgado da sentença final, a prescrição regula-se pelo máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime (prazo prescricional em abstrato).

24. Por sua vez, o artigo 110 do CP preceitua que, após o trânsito em julgado da sentença condenatória, a prescrição passa a reger-se pela pena efetivamente aplicada, tendo também como referência os prazos fixados no artigo 109.

25. Assim, com vistas à aplicação da regra prevista no art. 3º da Resolução TCU 344/2022, e considerando as determinações constantes dos artigos 109 e art. 110 do CP acima mencionados, adotam-se os seguintes parâmetros de análise da incidência da prescrição:

25.1. considerando que o art. 3º da Resolução TCU 344/2022 faz alusão exclusivamente à aplicação do **prazo da lei penal** nos casos em que houver recebimento de denúncia na esfera criminal, nenhuma outra regra dessa legislação deve ser trazida para o âmbito administrativo. Permanecem, portanto, plenamente aplicáveis os demais preceitos previstos no referido normativo interno desta Casa, tais como aqueles relativos à definição do termo inicial, às causas interruptivas, impeditivas e suspensivas, bem como aos efeitos do reconhecimento da prescrição;

25.2. em atenção à alteração promovida pela Resolução TCU 367/2024, o art. 3º da Resolução TCU 344/2022 aplica-se tanto para a análise da prescrição ordinária quanto da prescrição intercorrente;

25.3. para os casos em que ainda não tenha sido prolatada sentença condenatória ou que já tenha sido prolatada, mas ainda não tenha ocorrido seu trânsito em julgado, deverá ser aplicado à análise o prazo em abstrato previsto no artigo 109 do CP;

25.4. para os casos em que já tenha ocorrido o trânsito em julgado da sentença condenatória, aplica-se o prazo prescricional correspondente à pena efetivamente aplicada, nos termos do artigo 110 do CP;

25.5. o art. 3º da Resolução TCU 344/2022 não se aplica aos casos de absolvição em razão da conclusão pela inexistência do fato ou pela negativa de autoria e de condenações decorrentes de concessões irregulares de benefícios que não sejam objeto de análise no presente processo; e

25.6. o sobredito dispositivo aplica-se plenamente aos casos de absolvição por motivos diversos daqueles aduzidos no item anterior, circunstância em que deverá ser observado, para fins de análise, o prazo prescricional em abstrato, previsto no artigo 109 do CP.

26. Destarte, verifica-se que, no âmbito da Ação Penal 5008848-23.2019.4.03.6104, a sentença final condenatória (peça 54) foi publicada em 28/2/2024 e o trânsito em julgado se deu em 30/7/2024. A aduzida sentença evidencia que o responsável Luiz Aristeu de Almeida foi condenado pela prática do crime previsto no art. 313-A, c/c art. 69, ambos do Código Penal, sendo fixada a pena definitiva de 16 anos e 3 meses de reclusão.

27. Assim, de acordo com a regra estabelecida no art. 110, caput, c/c o artigo 109, inciso I, do Código Penal, o prazo prescricional aplicável para a pena fixada corresponde a vinte anos.

28. Analisando-se a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória desta Corte, conclui-se que

não houve o transcurso do prazo de vinte anos entre cada evento processual capaz de interromper as prescrições ordinária e intercorrente.

29. Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF anteriormente mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, **não ocorreu a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU.**

OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS

30. Informa-se que foram encontrados processos no Tribunal com o mesmo responsável:

Responsável	Processo
Luiz Aristeu de Almeida	014.955/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Habilitação e concessão irregular de benefício previdenciário com cômputo indevido de período de contribuição e atendimento sem agendamento. BENEFÍCIO 42/154.378.074-9 IZIDORIO BUENO DA PAZ. (nº da TCE no sistema: 2946/2024)'] 003.402/2026-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Habilitação e concessão de benefícios assistenciais com informações inverídicas NB 88/532.974.115-3 Beneficiária: NADIR MARTINS FONSECA (nº da TCE no sistema: 2083/2025)'] 003.401/2026-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Habilitação e concessão de benefícios assistenciais com informações inverídicas NB 88/533.297.969-6 Beneficiária: MARIA TELES DA ROCHA SANTANA (nº da TCE no sistema: 2080/2025)'] 003.404/2026-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Habilitação e concessão de benefícios assistenciais com informações inverídicas NB 88/529.628.865-0 Beneficiária: ZORAIDE NUNES DO ROSÁRIO (nº da TCE no sistema: 2085/2025)'] 003.506/2026-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Habilitação e concessão de benefícios assistenciais com informações inverídicas NB 88/548.491.943-2 Beneficiária: JOCELI DOS SANTOS MARTINS (nº da TCE no sistema: 2086/2025)'] 003.504/2026-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Habilitação e concessão de benefícios assistenciais com informações inverídicas NB 88/546.014.175-0 Beneficiária: MARINA MOURA ALÍPIO (nº da TCE no sistema: 2082/2025)']

31. Informa-se que foram encontrados débitos imputáveis aos responsáveis em outras TCEs registradas no sistema e-TCE:

Responsável	TCE
Luiz Aristeu de Almeida	2079/2025 (R$ 69.365,95) - Aguardando autuação (Outros) 2077/2025 (R$ 45.454,00) - Aguardando autuação (Outros) 2078/2025 (R$ 41.676,02) - Aguardando autuação (Outros)

32. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

Da irregularidade identificada

33. A irregularidade na concessão do NB 88/540.486.852-6, de titularidade de Thereza Ivone Silva Sampaio, decorreu do preenchimento incompleto dos formulários de Requerimento de Benefício Assistencial e de Declaração de Composição do Grupo e Renda Familiar, constando ali apenas seu nome, data de nascimento, filiação e CPF, e ausentes o endereço residencial, renda mensal e estado civil. Além disso, a requerente era casada à época da habilitação para concessão do benefício e vivia com seu esposo, mas consta do processo de habilitação endereço fraudulento onde ela jamais residiu, tendo esse mesmo endereço sido utilizado nos processos de outros requerentes desconhecidos da beneficiária. Por fim, não foram consultados os sistemas eletrônicos do INSS para verificar a existência de benefício em nome do cônjuge.

Alegações de defesa de Luiz Aristeu de Almeida

34. A defesa de Luiz Aristeu de Almeida consistiu basicamente em afirmar que a presente tomada de contas especial se encontra prescrita tanto pelo prazo quinquenal quanto pela prescrição penal reconhecida

em processo correlato, com base em Resolução TCU 344/2022, modificada pela 367/2024, e precedentes do STF:

34.1. as ações de ressarcimento ao erário são prescritíveis, nos termos dos Temas 666 ('É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil') e 899 ('É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas') e das ADIs 5.509/CE e 5.384/MG, que reconhecem a incidência dos institutos da prescrição e decadência no âmbito dos Tribunais de Contas, em respeito à segurança jurídica;

34.2. a irregularidade foi constatada em 31/10/2016, enquanto a abertura formal da Tomada de Contas Especial ocorreu apenas em 27/11/2025, ou seja, mais de 8 anos após o marco inicial, indicando a prescrição da pretensão punitiva;

34.3. teria ocorrido a prescrição retroativa, conforme o antigo art. 110, § 2º, do Código Penal;

34.4. a prescrição na esfera administrativa deve ser reconhecida quando ocorrer na esfera penal.

Análise das alegações de defesa apresentadas

35. Assiste razão a Luiz Aristeu de Almeida quando afirma que as ações de ressarcimento ao erário são prescritíveis com base nos prazos estabelecidos na Resolução TCU 344/2022: três anos para a prescrição intercorrente e cinco anos para a prescrição principal:

'Art. 2º Prescrevem em **cinco anos** as pretensões punitiva e de ressarcimento, contados dos termos iniciais indicados no artigo 4°, conforme cada caso.

(...)

Art. 8º Incide a **prescrição intercorrente** se o processo ficar paralisado por mais de **três anos**, pendente de julgamento ou despacho, sem prejuízo da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso. (grifos nossos)'

36. No entanto, não é possível acatar sua alegação de que a presente TCE estaria prescrita, pois a mesma Resolução TCU 344/2022 estabelece que, havendo recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, o prazo prescricional inicialmente definido deverá ser revisto, pois passa a ser regido pelo que a lei penal estabelece:

'Art. 3º Quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, **a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal**, incluindo a prescrição intercorrente. *(NR)(Resolução-TCU nº 367, de 13/03/2024, BTCU Deliberações nº 42/2024)*

Parágrafo único. Alterado o enquadramento típico na ação penal, reavaliar-se-á o prazo de prescrição definido anteriormente. (grifos nossos)'

37. Na mesma linha, o Acórdão 1714/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira, esclarece que, em caso de infrações administrativas ou financeiras capituladas como crime pela legislação penal, a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória será avaliada pelo máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime (pena *in abstrato*), independentemente do desfecho da ação penal.

38. No caso em análise, Luiz Aristeu de Almeida foi denunciado por meio da Ação Penal 5008848-23.2019.4.03.6104 pelo crime de inserção de dados falsos em sistema de informações (artigo 313-A do Código Penal) quando da concessão de vários benefícios previdenciários, incluindo aquele que está sendo tratado na presente TCE, de titularidade de Thereza Ivone Silva Sampaio. Para esse crime, a pena prevista é de reclusão, de dois a doze anos, e multa, e o prazo prescricional é de dezesseis anos, nos termos do art. 109, inciso II, do mesmo normativo.

39. Portanto, considerando o art. 3º da Resolução TCU 344/2022 c/c a mencionada decisão, esta Tomada de Contas Especial somente estaria prescrita se, entre os eventos relacionados na tabela constante do item 17 da presente instrução (a qual foi reproduzida da instrução à peça 55), houvesse transcorrido prazo superior a dezesseis anos, o que não foi o caso.

40. No que tange à alegada ocorrência da prescrição retroativa, conforme explicou o Ministro Jorge Oliveira no voto condutor do Acórdão 1714/2025-TCU-Plenário, 'não se aplica a prescrição retroativa ao processo de controle externo, instituto que está restrito à seara penal'. Consequentemente, o argumento trazido por Luiz de Almeida não pode ser aceito.

41. Por fim, a independência das instâncias impede a transposição automática das regras da esfera penal para o processo de controle externo. Se essa transposição fosse uma consequência natural da unidade do ordenamento, o legislador não precisaria ter criado a regra contida no art. 142, §2º, da Lei 8.112/1990 que diz que 'Os prazos de prescrição previstos na lei penal se aplicam às infrações disciplinares capituladas também como crime.' Portanto, não é possível acatar a justificativa da importação automática do regime prescricional penal para o processo de controle externo.

42. Em conclusão, nenhum dos argumentos apresentados por Luiz Aristeu de Almeida pode ser acatado, devendo ser mantida sua responsabilidade pela habilitação irregular do benefício NB 88/540.486.852-6, de titularidade de Thereza Ivone Silva Sampaio mediante utilização de informações fraudulentas.

CONCLUSÃO

43. Os presentes autos cuidam de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em desfavor de Luiz Aristeu de Almeida, em razão da habilitação irregular de benefício previdenciário (benefício NB 88/540.486.852-6, de titularidade de Thereza Ivone Silva Sampaio), mediante a utilização de informações fraudulentas (vínculos empregatícios, cômputo de tempo de serviço urbano/rural, conversão de atividade especial, declarações inverídicas acerca de endereço, composição do grupo familiar, renda do idoso e outros) – PAD 35664.000020/2016-27

44. Analisados os argumentos de defesa apresentados por Luiz Aristeu de Almeida, concluiu-se que eles não foram suficientes para elidir a irregularidade a ele atribuída. Em consequência, propor-se-á a rejeição das alegações de defesa apresentadas.

45. Considerando que:

45.1. os argumentos apresentados pelo responsável tampouco lograram afastar o débito a ele imputado;

45.2. inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade;

45.3. não houve a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória da Corte de Contas;

45.4. propor-se-á que as contas do responsável sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, procedendo-se a sua condenação em débito e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

46. Por fim, como não foram trazidos aos autos elementos que pudessem modificar o entendimento acerca da irregularidade em apuração, mantém-se a matriz de responsabilização presente na peça 42.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

47. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

47.1. julgar irregulares as contas de Luiz Aristeu de Almeida (CPF: 782.715.688-68), 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, condenando-o ao pagamento da importância a seguir especificada, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculada a partir da data discriminada até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe prazo de quinze dias, para que comprove, perante este Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea ‘a’, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno do TCU:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
18/5/2010	255,00
4/6/2010	510,00
2/7/2010	510,00
3/8/2010	510,00
31/8/2010	510,00
4/10/2010	510,00
26/10/2010	510,00
26/11/2010	510,00
30/12/2010	510,00
28/1/2011	540,00
1/3/2011	540,00
30/3/2011	545,00
29/4/2011	545,00
27/5/2011	545,00
29/6/2011	545,00
27/7/2011	545,00
29/8/2011	545,00
27/9/2011	545,00
27/10/2011	545,00
28/11/2011	545,00
27/12/2011	545,00
30/1/2012	622,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
27/2/2012	622,00
29/3/2012	622,00
27/4/2012	622,00
8/6/2012	622,00
4/7/2012	622,00
27/7/2012	622,00
28/8/2012	622,00
1/10/2012	622,00
29/10/2012	622,00
28/11/2012	622,00
2/1/2013	622,00
28/1/2013	678,00
28/2/2013	678,00
27/3/2013	678,00
2/5/2013	678,00
31/5/2013	678,00
27/6/2013	678,00
30/7/2013	678,00
28/8/2013	678,00
30/9/2013	678,00
30/10/2013	678,00
28/11/2013	678,00
2/1/2014	678,00
29/1/2014	724,00
28/2/2014	724,00
27/3/2014	724,00
28/4/2014	724,00
29/5/2014	724,00
27/6/2014	724,00
28/7/2014	724,00
28/8/2014	724,00
30/9/2014	724,00
29/10/2014	724,00
2/12/2014	724,00
24/12/2014	724,00
28/1/2015	788,00
24/2/2015	788,00
31/3/2015	788,00
28/4/2015	788,00
27/5/2015	788,00
30/6/2015	788,00
28/7/2015	788,00
1/9/2015	788,00
29/9/2015	788,00
27/10/2015	788,00
27/11/2015	788,00
23/12/2015	788,00
27/1/2016	880,00
25/2/2016	880,00
29/3/2016	880,00
27/4/2016	880,00
30/5/2016	880,00
27/6/2016	880,00
28/7/2016	880,00
31/8/2016	880,00
29/9/2016	880,00
27/10/2016	880,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
29/11/2016	880,00
2/1/2017	880,00

Valor atualizado até 22/7/2026: R$ 120.300,90

47.2. aplicar a Luiz Aristeu de Almeida (CPF: 782.715.688-68) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, fixando-lhe prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

47.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida, caso não atendidas as notificações, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

47.5. informar a Procuradoria da República no Estado de São Paulo, ao Instituto Nacional do Seguro Social e ao responsável, que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

47.6. informar à Procuradoria da República no Estado de São Paulo que, nos termos do § 1º do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal." (Grifado no original).

2. O Ministério Público de Contas, representado pelo procurador Sergio Ricardo Costa Caribé, concordou com o encaminhamento proposto pela unidade instrutiva[25].

É o relatório.

Proposta de Deliberação

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social, em razão da constatação de fraude na habilitação e na concessão de benefício assistencial[26].

2. O dano em apuração decorreu, em síntese, da indevida concessão do benefício, realizada com base em informações inverídicas e documentação insuficiente

3. Constatou-se que a beneficiária era casada e vivia com o esposo, titular de aposentadoria por idade, circunstância que, considerada a renda familiar *per capita*, afastava o preenchimento dos requisitos para a percepção do benefício. No procedimento de habilitação, também foi utilizado endereço no qual a beneficiária jamais residiu e que figurava em requerimentos de outros beneficiários[27].

4. O tomador de contas apurou a ocorrência de dano ao erário no valor original de R$ 55.169,00[28] e imputou a responsabilidade ao Sr. Luiz Aristeu de Almeida, na condição de gestor dos recursos[29].

5. Recebido o processo nesta Corte, o responsável[30], Sr. Luiz Aristeu de Almeida, foi devidamente citado e apresentou alegações de defesa.

---

[25] Peça 73.

[26] NB 88/540.486.852-6, de titularidade da Sra. Thereza Ivone Silva Sampaio.

[27] Matriz de responsabilização – Instaurador (peça 42).

[28] Peça 43.

[29] Peça 70, p. 1, item 5.

[30] Peças 58 e 67.

6. A Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial propôs a rejeição da defesa, a condenação do responsável a ressarcir o erário o montante de R$ 120.300,90 (em 22.7.2026) e a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992[31].

7. O Ministério Público de Contas, representado pelo procurador Sergio Ricardo Costa Caribé, concordou com o encaminhamento proposto pela unidade instrutiva[32].

II

8. Acompanho, em essência, as conclusões da AudTCE e do MP/TCU, sem prejuízo de algumas considerações adicionais sobre a prescrição e a gravidade da conduta praticada.

9. A defesa sustenta, em síntese, a ocorrência de prescrição das pretensões sancionatória e ressarcitória, tanto pelo transcurso do prazo quinquenal previsto na Resolução 344/2022 deste Tribunal quanto em razão da prescrição reconhecida, para determinados fatos, na esfera criminal. Alega, ainda, ser aplicável a prescrição retroativa disciplinada pela legislação penal[33].

10. De fato, considerada isoladamente a regra geral do art. 2º da Resolução 344/2022, a questão mereceria atenção. A AudTCE adotou como termo inicial o último pagamento indevido, ocorrido em 2.1.2017, e identificou como ato inequívoco de apuração o monitoramento operacional de benefícios de 23.5.2017. O evento interruptivo seguinte indicado pela unidade instrutiva somente ocorreu em 12.11.2025, com o relatório do tomador de contas. A própria instrução reconhece que, sob o regime quinquenal ordinário, esse intervalo seria suficiente para caracterizar a prescrição[34].

11. Contudo, existe circunstância que altera o prazo aplicável. Em 11.12.2019, quando ainda não tinha transcorrido o prazo quinquenal iniciado em 23.5.2017, foi recebida denúncia em ação penal[35] contra o Sr. Luiz Aristeu de Almeida, pela prática do crime previsto no art. 313-A do Código Penal.

12. Incide, portanto, o disposto no art. 3º da Resolução 344/2022, segundo o qual, com o recebimento de denúncia criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição passa a reger-se pelo prazo previsto na legislação penal, inclusive quanto à prescrição intercorrente.

13. Também está inequivocamente presente, neste caso, a necessária identidade entre os fatos submetidos à jurisdição penal e aqueles examinados nesta tomada de contas especial. O acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região relaciona expressamente o benefício objeto desta TCE, de titularidade da Sra. Thereza Ivone Silva Sampaio, entre as onze concessões em relação às quais o Sr. Luiz Aristeu de Almeida inseriu dados falsos nos sistemas informatizados do INSS. A referida ação penal registra, ainda, que o então servidor era responsável por receber os requerimentos, habilitar os benefícios, inserir os dados no sistema e concedê-los[36]:

> "MATERIALIDADE
>
> 3. A materialidade do delito previsto no Art. 313-A (inserção de dados falsos em sistema de informações), do Código Penal está consubstanciada no Processo Administrativo Disciplinar nº 35664.000020/2016-27 que culminou com a aplicação da pena de demissão ao ora corréu LUIZ ARISTEU DE ALMEIDA do INSS (id 25828242), e nos processos administrativos ref. aos seguintes benefícios assistenciais:
>
> (...)
>
> VI) Thereza Ivone Silva Sampaio (NB 88/540.486.852-6) (id 25829164);
>
> (...)
>
> Com efeito, <u>todos</u> os processos administrativos relativos aos benefícios de prestação continuada em questão trazem em seu bojo carimbos e as correspondentes assinaturas exaradas pelo ora Réu LUIZ ARISTEU, informando que ele recebeu requerimentos de benefício; habilitou benefício(s) e, em suma, foi o responsável por inserir os elementos informativos das requerentes nos sistemas da autarquia e conceder os benefícios." (Grifado

---

[31] Peça 70.

[32] Peça 73.

[33] Peça 60.

[34] Peça 70, p. 3.

[35] Ação penal 5008848-23.2019.4.03.6104, peça 53, p. 2.

[36] "Ação penal - procedimento ordinário (283) nº 5008848-23.2019.4.03.6104 / 6ª Vara Federal de Santos", peça 53, p. 5.

no original).

14. Nessa matéria, considero suficiente adotar o prazo correspondente à pena máxima abstratamente cominada ao delito previsto no art. 313-A do Código Penal, na linha do acórdão 1714/2025-Plenário, referido pela unidade instrutiva. Como a pena máxima prevista para esse crime é de doze anos de reclusão, o prazo prescricional correspondente é de dezesseis anos, nos termos do art. 109 do Código Penal.

15. Com efeito, não transcorreu período superior a dezesseis anos entre os marcos prescricionais identificados no processo[37]. Consequentemente, não estão prescritas as pretensões sancionatória e ressarcitória deste Tribunal.

16. Tampouco prospera a pretensão do responsável de transpor para o processo de controle externo as regras relativas à denominada prescrição penal retroativa. Como registrado pela AudTCE, com fundamento no acórdão 1714/2025-Plenário, o art. 3º da Resolução 344/2022 determina a aplicação do prazo previsto na lei penal, não a incorporação integral do regime jurídico da prescrição criminal, permanecendo regidos pela resolução deste Tribunal os termos iniciais, causas interruptivas e demais elementos próprios do processo de controle externo.

III

17. No mérito, os elementos constantes do processo demonstram suficientemente a responsabilidade do Sr. Luiz Aristeu de Almeida.

18. O benefício foi concedido com formulários incompletos, endereço inverídico e omissão de informações relevantes acerca do estado civil e da renda familiar da beneficiária, sem que fossem realizadas as consultas aos sistemas do INSS que permitiriam verificar que seu marido era titular de aposentadoria e que, por consequência, não estavam preenchidos os requisitos econômicos para a concessão do amparo assistencial.

19. A atuação do responsável foi determinante para a ocorrência do dano. Na condição de servidor encarregado da habilitação e da concessão, utilizou-se de seu acesso aos sistemas do INSS para processar o benefício com informações inverídicas e sem o suporte documental e as verificações exigíveis. A AudTCE registra, nesse sentido, que sua atuação constituiu condição necessária para a realização dos pagamentos indevidos[38].

20. A prova produzida na esfera criminal reforça substancialmente essa conclusão. A Justiça Federal reconheceu que o Sr. Luiz Aristeu inseriu, de forma consciente, dados falsos nos sistemas informatizados da Administração Pública, conduta enquadrada no art. 313-A do Código Penal.

21. Em primeiro grau, o responsável foi condenado pela prática do referido delito, por onze vezes, inicialmente sob a forma de continuidade delitiva[39]. Em sede de apelação, seu recurso foi desprovido e o Tribunal Regional Federal da 3ª Região deu parcial provimento ao recurso do Ministério Público Federal para reconhecer o concurso material de crimes, fixando a pena definitiva em dezesseis anos e três meses de reclusão, além de 132 dias-multa[40]:

> "Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, a Décima Primeira Turma, por maioria, decidiu negar provimento ao recurso da defesa de LUIZ ARISTEU DE ALMEIDA e dar parcial provimento ao recurso da acusação para reconhecer o concurso material de crimes, para fixar a pena definitiva em 16 (dezesseis) anos e 03 (três) meses de reclusão, em regime inicial fechado, e o pagamento de 132 (cento e trinta e dois) dias-multa, cada um no valor unitário mínimo, nos termos do voto do Relator Des. Fed. Hélio Nogueira, acompanhado pelo Des. Fed. Fausto De Sanctis, vencido o Des. Fed. José Lunardelli que negava provimento às apelações, nos termos do relatório e voto que ficam fazendo parte integrante do presente julgado."

22. Cumpre observar que a ausência de fixação, no processo criminal, de valor mínimo para reparação dos danos não impede a imputação do débito nesta tomada de contas especial. A sentença

---

[37] Peça 70, p. 3.

[38] Peça 70, p. 7 e 8.

[39] Peça 63, p. 20.

[40] Peça 63, p. 39.

penal não afastou a existência do prejuízo nem a autoria do Sr. Luiz Aristeu, apenas concluiu não estarem presentes, naquele processo, elementos suficientes para individualizar o montante da reparação civil, dada a participação de outros agentes na cadeia causal.

23. No âmbito desta tomada de contas especial, diversamente, o débito corresponde aos pagamentos efetuados em decorrência do benefício cuja habilitação e concessão decorreram diretamente da atuação irregular do responsável. Não existe, portanto, fundamento para afastar ou reduzir a responsabilidade que lhe foi imputada.

24. As alegações de defesa não apresentam elementos capazes de infirmar essas conclusões, razão pela qual devem ser rejeitadas, e as contas julgadas irregulares, com fundamento no art. 16, III, "d", da Lei 8.443/1992, condenando-se o responsável ao ressarcimento do débito e aplicando-se a multa prevista no art. 57 da mesma lei, conforme proposto pela unidade instrutiva.

IV

25. Entendo, contudo, que as particularidades deste processo justificam encaminhamento complementar, não contemplado na proposta da unidade instrutiva nem na manifestação do Ministério Público de Contas.

26. O art. 60 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 270 do RI/TCU, estabelece que, sempre que este Tribunal, por maioria absoluta de seus membros, considerar grave a infração cometida, poderá declarar o responsável inabilitado, pelo período de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública.

27. A hipótese examinada neste processo alcança o grau de reprovabilidade exigido pelo dispositivo.

28. Não se cuida de falha procedimental, interpretação equivocada da legislação previdenciária ou mesmo de negligência funcional grave. O responsável valeu-se conscientemente das prerrogativas inerentes ao cargo e de seu acesso aos sistemas informatizados do INSS para inserir informações falsas e viabilizar a concessão de benefício assistencial indevido.

29. A conduta examinada nesta TCE, ademais, não constituiu episódio isolado. O processo criminal abrangeu onze benefícios concedidos fraudulentamente pelo responsável. O próprio acórdão do TRF da 3ª Região identifica nominalmente os onze benefícios envolvidos, entre eles o da Sra. Thereza Ivone Silva Sampaio.

30. A AudTCE também registra a existência de diversas outras tomadas de contas especiais relativas ao mesmo responsável e a irregularidades semelhantes na concessão de benefícios previdenciários e assistenciais[41].

31. A gravidade se acentua pela natureza da função exercida. O responsável utilizou exatamente os poderes e os acessos que lhe foram confiados pela Administração Pública para assegurar a regular concessão de benefícios públicos como instrumento para a prática da fraude, comprometendo diretamente a confiabilidade dos controles destinados à proteção dos recursos da seguridade social.

32. A circunstância de o responsável ter sido posteriormente demitido do serviço público não retira a utilidade nem a natureza própria da sanção prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992. A inabilitação possui finalidade autônoma e impede, durante o período fixado por este Tribunal, que o agente volte a exercer cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública.

33. Considerando, de um lado, a natureza dolosa da conduta, sua reiteração, o abuso das prerrogativas funcionais e o dano causado ao erário e, de outro, que a sanção deve guardar proporcionalidade com o fato especificamente examinado neste processo, considero adequado fixar a inabilitação pelo prazo de 5 (cinco) anos, correspondente ao mínimo previsto em lei.

34. Nesse contexto, acompanho, no essencial, as conclusões da AudTCE e do Ministério Público de Contas, com o acréscimo da sanção prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992.

Diante do exposto, manifesto-me pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação

[41] Peça 70, p. 5.

deste Colegiado.
TCU, Sala das Sessões, em 30 de setembro de 2026
WEDER DE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2653/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.403/2026-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40).
3.2. Responsável: Luiz Aristeu de Almeida (782.715.688-68).
4. Entidade: Gerência Executiva do INSS - Santos/SP - INSS/MPS.
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: Leonardo Bernardes Guimarães (OAB/SP 345.512) e Henrique Perez Esteves (OAB/SP 235.827), representando Luiz Aristeu de Almeida.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social, relativa a habilitação e concessão irregular de benefício assistencial.

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

9.1. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Luiz Aristeu de Almeida;

9.2. julgar irregulares as contas do Sr. Luiz Aristeu de Almeida, com fundamento nos arts. 1º, I, 16, III, "d", 19 e 23, III, da Lei 8.443/1992, e condená-lo ao pagamento das quantias abaixo discriminadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das respectivas datas até a efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar perante este Tribunal o recolhimento da dívida aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, III, "a", da Lei 8.443/1992 c/c o art. 214, III, "a", do RI/TCU:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
18.5.2010	255,00
4.6.2010	510,00
2.7.2010	510,00
3.8.2010	510,00
31.8.2010	510,00
4.10.2010	510,00
26.10.2010	510,00
26.11.2010	510,00
30.12.2010	510,00
28.1.2011	540,00
1.3.2011	540,00
30.3.2011	545,00
29.4.2011	545,00
27.5.2011	545,00
29.6.2011	545,00
27.7.2011	545,00
29.8.2011	545,00

27.9.2011	545,00
27.10.2011	545,00
28.11.2011	545,00
27.12.2011	545,00
30.1.2012	622,00
27.2.2012	622,00
29.3.2012	622,00
27.4.2012	622,00
8.6.2012	622,00
4.7.2012	622,00
27.7.2012	622,00
28.8.2012	622,00
1.10.2012	622,00
29.10.2012	622,00
28.11.2012	622,00
2.1.2013	622,00
28.1.2013	678,00
28.2.2013	678,00
27.3.2013	678,00
2.5.2013	678,00
31.5.2013	678,00
27.6.2013	678,00
30.7.2013	678,00
28.8.2013	678,00
30.9.2013	678,00
30.10.2013	678,00
28.11.2013	678,00
2.1.2014	678,00
29.1.2014	724,00
28.2.2014	724,00
27.3.2014	724,00
28.4.2014	724,00
29.5.2014	724,00
27.6.2014	724,00
28.7.2014	724,00
28.8.2014	724,00
30.9.2014	724,00
29.10.2014	724,00
2.12.2014	724,00
24.12.2014	724,00
28.1.2015	788,00
24.2.2015	788,00
31.3.2015	788,00
28.4.2015	788,00
27.5.2015	788,00
30.6.2015	788,00
28.7.2015	788,00
1.9.2015	788,00
29.9.2015	788,00
27.10.2015	788,00
27.11.2015	788,00
23.12.2015	788,00
27.1.2016	880,00

25.2.2016	880,00
29.3.2016	880,00
27.4.2016	880,00
30.5.2016	880,00
27.6.2016	880,00
28.7.2016	880,00
31.8.2016	880,00
29.9.2016	880,00
27.10.2016	880,00
29.11.2016	880,00
2.1.2017	880,00

9.3. aplicar ao Sr. Luiz Aristeu de Almeida a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 11.000,00 (onze mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar perante este Tribunal o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. considerar grave, para os fins do art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270 do RI/TCU, a infração cometida pelo Sr. Luiz Aristeu de Almeida;

9.5. declarar o Sr. Luiz Aristeu de Almeida inabilitado, pelo período de 5 (cinco) anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270 do RI/TCU;

9.6. autorizar, desde logo, caso requerido, o pagamento das dívidas de que tratam os itens 9.2 e 9.3 deste acórdão em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217, § 1º, do RI/TCU, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovação do recolhimento da primeira parcela e de 30 (trinta) dias, a contar do vencimento da parcela anterior, para comprovação do recolhimento das demais, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, na forma prevista na legislação em vigor;

9.7. alertar o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do RI/TCU;

9.8. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma do art. 28, II, da Lei 8.443/1992;

9.9. encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada do relatório e da proposta de deliberação que a fundamentam, à Procuradoria da República no Estado de São Paulo, em cumprimento ao disposto no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, bem como ao Instituto Nacional do Seguro Social e ao responsável;

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

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2653-38/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira (Relator).

(Assinado Eletronicamente)
JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
WEDER DE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário
TC 006.186/2025-4.
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Unidade Jurisdicionada: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
Responsável: Benedito José de Azevedo Neto (276.732.351-53).
Representação legal: não há

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS E PREVIDENCIÁRIOS COM DOCUMENTAÇÃO FALSA E INSERÇÃO DE DADOS INIDÔNEOS NOS SISTEMAS DO INSS. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com ajustes de forma, a instrução de peça 166, lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), cuja proposta de encaminhamento foi endossada pelos dirigentes da unidade técnica (peças 167 e 168) e pelo Ministério Público junto a este Tribunal (peça 169):

"***INTRODUÇÃO***

4. Cuidam os autos de processo de tomada de contas especial instaurada por força do disposto no Acórdão 2.007/2025-TCU-2ª Câmara, da relatoria do Min. Augusto Nardes, que trata da concessão irregular de benefícios previdenciários praticada por Benedito José de Azevedo Neto.

HISTÓRICO

5. O Acórdão 2.007/2025-TCU-2ª Câmara (TC 008.142/2024-6) tratou de processo de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social contra Benedito José de Azevedo Neto, em razão de irregularidades na concessão de benefícios previdenciários na Agência da Previdência Social de Catalão/GO, resultando em desfalque ao erário público.

6. As investigações conduzidas no TC 008.142/2024-6 revelaram 62 casos específicos de concessão irregular de benefícios sob responsabilidade de Benedito José de Azevedo Neto. Em virtude da complexidade e da necessidade de análise individualizada de cada caso, o Tribunal determinou a criação de processos apartados, conforme estabelecido no Acórdão 2.007/2025-TCU-2ª Câmara:

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos na Sessão da Segunda Câmara, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, incisos I, alínea 'b' e V, alínea 'a', e 'g', e 201, § 1º, 202, incisos I e II, do Regimento Interno do TCU (RITCU), e de acordo com os pareceres emitidos nos autos (peças 458 a 461), em:

a) constituir 62 (sessenta e dois) processos apartados de idêntica natureza a este processo, com fundamento no art. 43, caput, e art. 44, caput, da Resolução-TCU 259/2014, tendo o Sr. Benedito José de Azevedo Neto (276.732.351-53) como responsável, mediante a reprodução por cópia das peças indicadas na proposta da unidade instrutiva à peça 458, p. 5-8.

b) arquivar a presente tomada de contas especial, após a adoção das providências acima, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno do TCU;

c) informar a presente deliberação ao responsável e ao Instituto Nacional do Seguro

Social.

7. A tomada de contas especial que originou o TC 008.142/2024-6 foi instaurada em 24/11/2023, fundamentada nas conclusões do Processo Administrativo Disciplinar 35069.001717/2010-41 (peça 9).

8. Este processo disciplinar comprovou que Benedito José de Azevedo Neto agiu de forma dolosa e sistemática na fraude de benefícios previdenciários, utilizando-se de sua posição funcional para obter vantagens pessoais através de acordos ilícitos com despachantes e representantes sindicais, concedendo centenas de benefícios sem a devida comprovação dos requisitos legais e causando prejuízos milionários aos cofres do INSS.

9. Embora o Processo Administrativo Disciplinar 35069.001717/2010-41 tenha investigado a conduta de dois ex-servidores, o escopo do TC 008.142/2024-6 restringe-se exclusivamente aos débitos atribuídos a Benedito José de Azevedo Neto.

10. As apurações administrativas evidenciaram a operação de um esquema fraudulento organizado pelo responsável, que concedia benefícios irregulares mediante o recebimento de propinas, configurando conduta dolosa reiterada que resultou em danos financeiros ao INSS na ordem de milhões de reais.

11. As conclusões do PAD 35069.001717/2010-41 foram validadas pelo Parecer 00278/2016/CONJUR-MDS/CGU/AGU, que ratificou a atuação dolosa do responsável na concessão irregular de centenas de benefícios previdenciários em desconformidade com os requisitos legais estabelecidos.

12. É importante destacar que o INSS não investigou a eventual participação dos beneficiários no esquema fraudulento, conforme documentado nos autos. Por essa razão, a responsabilização na fase administrativa ficou limitada aos agentes públicos envolvidos, recaindo a imputação do débito exclusivamente sobre os servidores responsáveis pelas irregularidades.

13. Cabe ressaltar que o TC 008.142/2024-6 contemplou apenas 62 dos 215 benefícios irregulares concedidos por Benedito José de Azevedo Neto, do universo total de 282 benefícios analisados no PAD nº 35069.001717/2010-41. Os demais benefícios irregulares são objeto de outros processos de tomada de contas especial em tramitação.

14. O presente processo de tomada de contas especial versa especificamente sobre a concessão irregular do benefício previdenciário concedido em favor de Maria Angélica de Santana, portadora do número de benefício 130.159.468-4.

15. No âmbito do Tribunal, a avaliação inicial vislumbrou a possibilidade de aplicação do prazo prescricional previsto na legislação penal, com amparo no art. 3º da Resolução-TCU 344/2022, diante da notícia de que o responsável havia sido condenado na esfera criminal pelos mesmos fatos apurados nesta TCE (inserção de dados falsos em sistema de informações, art. 313-A do Código Penal), no âmbito da Ação Penal 0000963-33.2011.4.01.3500, que tramitou na 11ª Vara Federal da Seção Judiciária de Goiás.

16. Todavia, a constatação de que a Justiça Federal considerou extinta a punibilidade criminal pela prescrição retroativa (art. 109, IV, c/c art. 110, § 1º, do Código Penal) (peça 142) deu ensejo à aplicação por analogia da circunstância descrita no Acórdão 2.399/2024-1ª Câmara, Min.-Sub. Augusto Sherman, que, exatamente nestas circunstâncias, afastou a incidência do art. 3º da Resolução-TCU 344/2022 e manteve o prazo quinquenal constante do art. 2º do referido normativo.

17. Neste contexto, a análise realizada na inicial reconheceu o transcurso do prazo prescricional entre os eventos interruptivos constantes dos autos e, em consequência, propôs o arquivamento do feito (peça 143, item 38).

18. A proposta não foi acompanhada pelo Ministério Público Junto ao TCU (peça 146), diante da superveniente prolação do Acórdão 1.714/2025-TCU-Plenário, mediante o qual o Tribunal fixou a tese de que a contagem do prazo prescricional nas tomadas de contas deve observar a pena máxima em abstrato cominada ao tipo penal aplicável, independentemente do desfecho da ação penal correlata.

19. Na sequência, o Relator acolheu a proposta do MPTCU e determinou a reanálise do feito pela Unidade Técnica (peça 147).

20. Cumpre ainda anotar que a análise dos pressupostos de procedibilidade previstos na IN/TCU 98/2024 não identificou impedimentos para o prosseguimento do feito sob os aspectos 'viabilidade do exercício do contraditório e ampla defesa', 'valor de constituição da TCE' e 'prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória' (peça 143).

21. Em relação a este último aspecto, a reanálise realizada na instrução anterior (peça 148) à luz do Acórdão 1.714/2025-TCU-Plenário concluiu que ***não houve a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória*** *do TCU em relação ao responsável.*

22. Consoante o entendimento fixado na referida decisão do TCU, uma vez que o responsável foi condenado na esfera criminal por fato apurado nesta TCE, o prazo prescricional aplicável neste processo de Contas deve ser calculado com base na pena máxima em abstrato cominada para o crime independentemente do desfecho da referida ação.

23. Desse modo, considerando que a pena máxima em abstrato do crime previsto no art. 313-A do Código Penal, pelo qual o responsável foi condenado, é de 12 (doze) anos, ***o prazo prescricional*** *considerado nesta TCE é de 16 (****dezesseis) anos****, a teor do art. 109, inciso II do referido diploma legal (peça 111).*

24. Isto posto, conclui-se que permanece inalterada a condição de não prescrição, ordinária e intercorrente, indicada na instrução anterior (peça 148), visto não ter transcorrido prazo superior a 16 anos entre o marco inicial da contagem do prazo, dia 4/11/2011, e qualquer dos eventos processuais subsequentes.

25. Em seguida, realizou-se uma análise técnica dos elementos fáticos e jurídicos deste caso, com o objetivo de estabelecer parâmetros processuais para a apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, nos seguintes termos:

(...) ***EXAME TÉCNICO***

42. O presente processo de tomada de contas especial versa especificamente sobre a concessão irregular do benefício previdenciário pelo ex-servidor Benedito José de Azevedo Neto em favor de Maria Angélica de Santana, portadora do número de benefício 130.159.468-4, no valor de R$ 39.001,18 (peças 117, 123 e 134, p. 11).

43. Ressalte-se que a concessão irregular do benefício previdenciário em favor de Maria Angélica de Santana, descrita no parágrafo anterior, constitui apenas uma dentre as 215 concessões de benefícios irregulares identificadas pelo INSS e atribuídas à responsabilidade do ex-servidor Benedito José de Azevedo Neto.

44. Todas as ocorrências estão relacionadas à habilitação e concessão de benefícios previdenciários vinculados à Agência de Catalão/GO, subordinada à Gerência Executiva do INSS em Anápolis/GO, concedidos sem a devida documentação comprobatória ou com documentos frágeis e declarações rurais extemporâneas, insuficientes para demonstrar o efetivo exercício da atividade rurícola dos beneficiários — como endereços e locais de execução da atividade rural — entre outras inconsistências, conforme demonstrado na documentação constante dos autos: Relatórios MOB (peças 11 a 73), Ultimação de Instrução (peças 4 e 5), Relatório Final do PAD nº 35069.001717/2010-41 (peças 6 a 8), Parecer 0278/2016/CONJUR-MDS/CGU/AGU (peça 9) e Portaria de Aplicação da Penalidade (peça 10), todos do TC 008.142/2024-6.

45. A denúncia sobre as irregularidades nos benefícios rurais em Catalão ocasionou a abertura de Processo Administrativo Disciplinar, considerando o contido nos Despachos INSS/CORRGOI nºs 587/2010, 132/2012 e 446/2013, mediante os fatos constatados pela Polícia Federal na 'Operação Gaia'.

46. A Polícia Federal atuou juntamente com o Serviço de Benefícios e Monitoramento Operacional de Benefícios - MOB da Gerência Executiva do INSS em Anápolis/GO para análise das concessões e habilitações irregulares.

47. Diante dos fatos, a Superintendência Regional Norte e Centro Oeste constituiu Grupo de Trabalho com o objetivo de apurar os indícios de irregularidades nos benefícios concedidos no período de 2003 a 2006 pela Agência da Previdência Social em Catalão – GO, formado pela Portaria 150/SR-V/INSS, de 20/09/2011, que apurou os processos indicados na denúncia.

48. Segundo informações no documento intitulado 'Relatório' (peças 9 a 11), elaborado pela Comissão do PAD, os indícios das práticas ilícitas foram embasadas na materialidade acostada aos autos do processo disciplinar, que consistiram na concessão dos benefícios rurais sem a comprovação da atividade rural, na condição de segurado especial, em números de meses insuficientes para o alcance da carência, sem indício de contemporaneidade e, em alguns casos, com a identificação de vínculos urbanos nos períodos informados como tempo rural, descaracterizando a condição de segurado especial.

49. Conforme narrado no Parecer 0278/2016/CONJUR-MDS/CGU/AGU (peça 12), as acusações formuladas contra o ex-servidor não decorreram de provas isoladas, mas de um conjunto probatório sólido, fundamentado em documentos e inúmeros depoimentos de testemunhas, que demonstram a concessão de benefícios sem os requisitos legais e a atuação indevida do ex-servidor na concessão e habilitação dos benefícios que são objeto dessa TCE.

50. Elucidou também no parecer mencionado, que o ex-servidor Benedito José de Azevedo Neto, realizou simulações de entrevistas que foram expressamente desmentidas pelos beneficiários, tendo acatado documentos com inconsistências notórias e rasuras perceptíveis, aceitando informações que poderiam ser contrapostas, de forma imediata, por dados presentes nos sistemas corporativos do INSS.

51. Ficou ainda caracterizado que mantinha estreitos vínculos com os funcionários do sindicato, tendo utilizado as instalações da entidade sindical para recebimento de parte dos valores dos benefícios como pagamento para facilitar a concessão, tendo seguido reiteradamente o mesmo modus operandi em diversos benefícios, o que desqualificaram qualquer possibilidade de que sua atuação tenha decorrido de erros aleatórios, tendo sido demitido anteriormente em dois processos disciplinares 35069.001620/2007-13 e 35069.001120/2008-63, quando da análise do PAD em questão e da emissão do parecer jurídico referente ao processo disciplinar em voga.

(...) 26. Diante do exame realizado, foi proposta a adoção das seguintes medidas processuais:

(...) ***PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO***

60. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) realizar a ***citação****, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, o responsável abaixo indicado, em decorrência das condutas praticadas, apresente alegações de defesa e/ou recolha, aos cofres especificados, as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, que geraram a irregularidade demonstrada a seguir:*

Débito relacionado ao responsável Benedito José de Azevedo Neto*.*

Irregularidade: concessão de benefício rural, concedidos sem documentos e/ou com documentos frágeis e declarações rurais extemporâneas, que colaborassem para comprovação da atividade rurícola dos beneficiários.

Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 117, 118, 119, 124, 128.

Normas infringidas: Art. 20, Lei 8742/1993; arts. 117 inc. IX e XII e art. 132, IV (c/c o art. 10, VII, da Lei nº 8.429/92), ambos da Lei nº 8.112/90.

Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

Valor atualizado do débito (sem juros) em 31/10/2025: R$ 101.393,82.

Conduta: conceder indevidamente o benefício rural a titular Maria Angélica de Santana, portadora do número de benefício 130.159.468-4, sem a comprovação da atividade

rural, na condição de segurado especial, em números de meses insuficientes para o alcance da carência, sem indício de contemporaneidade e, em alguns casos, com a identificação de vínculos urbanos nos períodos informados como tempo rural, descaracterizando a condição de segurado especial.

Nexo de Causalidade: a concessão irregular do benefício rural sem a comprovação da atividade rural em favor de Maria Angélica de Santana, portadora do número de benefício 130.159.468-4, viabilizou o repasse irregular de recursos públicos, ocasionando dano ao erário no valor histórico de R$ 39.001,18.

Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, não proceder a concessão do benefício diante das inconsistências documentais apresentadas no requerimento para benefício próprio ou de terceiros.

(...) 27. Em cumprimento ao pronunciamento da Unidade Técnica (peça 149), foi efetuada a citação do responsável, que, todavia, optou por não apresentar manifestação no prazo fixado, conforme detalhado a seguir.

> ***Comunicação**: Ofícios 225/2026, 226/2026, 227/2026, 8933/2016, 9216/2026 – Secomp (peças 151, 152, 153, 157 e 158)*
> *Data da Expedição: 15/1/2026, 15/1/2026, 15/1/2026, 25/3/2026 e 25/3/2026*
> *Data da Ciência: **não houve** (peças 154, 155, 159, 160, 161)*
> *Observação: Ofício enviado para o endereço residencial do responsável, conforme pesquisa nas bases de dados da Justiça Federal, Carteira Nacional de Habilitação e Receita Federal (peça 150)*

> ***Comunicação**: Edital 0525/2026 – Secomp (peça 163)*
> *Data da Expedição: 19/6/2026*
> *Data da Ciência: **22/6/2026** (peça 164)*
> *Data final para apresentação de defesa: 7/7/2026*

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações

28. Preliminarmente, cumpre tecer breves considerações sobre a forma como são realizadas as comunicações processuais no TCU. O Regimento Interno do TCU e demais normativos pertinentes definem que a validade da citação via postal não depende de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário da comunicação, o que dispensa, no caso em tela, a entrega do AR em 'mãos próprias'. A exigência da norma é no sentido de o Tribunal verificar se a correspondência foi entregue no endereço correto, residindo aqui a necessidade de certeza inequívoca.

29. Não é outra a orientação da jurisprudência do TCU, conforme se verifica dos julgados a seguir transcritos:

São válidas as comunicações processuais entregues, mediante carta registrada, no endereço correto do responsável, não havendo necessidade de que o recebimento seja feito por ele próprio (Acórdão 3648/2013-TCU-Segunda Câmara, Relator José Jorge);

É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando-se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação. (Acórdão 1019/2008-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymler);

As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de Recebimento - AR, via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bastando para sua validade que

se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto. (Acórdão 1526/2007-TCU-Plenário, Relator Aroldo Cedraz).

30. A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do 'AR' no endereço do destinatário:

Ementa: agravo regimental. Mandado de segurança. Desnecessidade de intimação pessoal das decisões do tribunal de contas da união. art. 179 do regimento interno do TCU. Intimação do ato impugnado por carta registrada, iniciado o prazo do art. 18 da lei nº 1.533/51 da data constante do aviso de recebimento. Decadência reconhecida. Agravo improvido.

O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.

O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples.

Da revelia do responsável Benedito José de Azevedo Neto

31. No caso vertente, a citação do responsável ocorreu no seu endereço residencial (peças 151, 152, 153, 157 e 158), provenientes de pesquisas de endereço constantes das bases de dados da Justiça Federal, Carteira Nacional de Habilitação e Receita Federal (peça 150).

32. As comunicações em tela não obtiveram êxito, dando ensejo à comunicação por edital publicado em órgão oficial (peças 163 e 164). Esta forma de chamamento da parte aos autos mostra-se em consonância com o disposto no art. 179, inciso III, do Regimento Interno do TCU, sendo, assim, considerada medida processual válida.

33. Superada a análise acerca da validade das notificações, transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte o responsável arrolado, impõe-se que seja considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

34. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor (Acórdãos 1.009/2018-Plenário, Min. Bruno Dantas; 2.369/2013-Plenário, Min. Benjamin Zymler e 2.449/2013-Plenário, Min. Benjamin Zymler). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

35. Como visto, o responsável Benedito José de Azevedo Neto foi citado em face da concessão de benefício assistencial sem documentos e/ou com documentos frágeis e declarações rurais extemporâneas, que colaborassem para comprovação da atividade rurícola dos beneficiários, conforme a individualização da conduta anexada aos respectivos ofícios citatórios (peças 151, 152, 153, 157 e 158).

36. Ao permanecer silente, o responsável deixou de fazer prova da regularidade das condutas que lhe foram imputadas, as quais foram determinantes para o prejuízo aos cofres públicos apurado nos autos, subsistindo, assim, a sua responsabilidade pelo dano no presente processo pela concessão fraudulenta de benefício assistencial indevido.

37. Mesmo as alegações de defesa não sendo apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procurou-se buscar, em manifestações do responsável na fase interna desta Tomada de Contas Especial, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor.

38. No entanto, o responsável em questão não se manifestou, embora notificado (peça 134, item 55), não havendo, assim, nenhum argumento que possa vir a ser analisado e posteriormente servir para afastar as irregularidades apontadas.

39. Diante dessas considerações, o responsável Benedito José de Azevedo Neto deve ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, com julgamento pela irregularidade

das suas contas e condenação ao pagamento do débito apurado, sem prejuízo da aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

40. Cabe, por fim, registrar que inexiste título executivo judicial específico para o ressarcimento do dano apurado nestes autos (Acórdão 888/2026-TCU-Plenário), sendo a presente Tomada de Contas Especial a única via disponível capaz de assegurar a recomposição do erário, o que reforça a necessidade e a utilidade do prosseguimento do processo e da condenação do responsável ao pagamento do débito apurado.

Dolo ou Erro Grosseiro no TCU (art. 28 da LINDB)

41. Cumpre avaliar, por fim, a caracterização do dolo ou erro grosseiro, no caso concreto, tendo em vista a diretriz constante do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro - LINDB) acerca da responsabilização de agentes públicos no âmbito da atividade controladora do Estado. Desde a entrada em vigor da Lei 13.655/2018 (que inseriu os arts. 20 ao 30 ao texto da LINDB), essa análise vem sendo incorporada cada vez mais aos acórdãos do TCU, com vistas a aprimorar a individualização das condutas e robustecer as decisões que aplicam sanções aos responsáveis.

42. Acerca da jurisprudência que vem se firmado sobre o tema, as decisões até o momento proferidas parecem se inclinar majoritariamente para a equiparação conceitual do 'erro grosseiro' à 'culpa grave'. Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, tem-se considerado como erro grosseiro o que resulta de grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública (Acórdão 2391/2018-TCU-Plenário, Relator: Benjamin Zymler, Acórdão 2.924/2018-Plenário, Relator: José Mucio Monteiro, Acórdão 11.762/2018-2ª Câmara, Relator: Marcos Bemquerer, e Acórdãos 957/2019, 1.264/2019 e 1.689/2019, todos do Plenário, Relator Augusto Nardes).

43. Quanto ao alcance da expressão 'erro grosseiro', o Ministro Antônio Anastasia defende que o correto seria considerar 'o erro grosseiro como culpa grave, mas mantendo o referencial do homem médio' (Acórdão 2.012/2022 – Segunda Câmara). Desse modo, incorre em erro grosseiro o gestor que falha gravemente nas circunstâncias em que não falharia aquele que emprega um nível de diligência normal no desempenho de suas funções, considerando os obstáculos e dificuldades reais que se apresentavam à época da prática do ato impugnado (art. 22 da LINDB).

44. No caso concreto, a conduta atribuída ao responsável não pode ser qualificada como simples equívoco escusável decorrente da complexidade da atividade administrativa. A concessão fraudulenta de benefícios previdenciários evidencia grave inobservância dos deveres de diligência, cautela e verificação que constituem pressupostos elementares da atuação funcional.

45. Trata-se de situação que poderia ser percebida e evitada mediante atenção ordinária do agente público, enquadrando-se, portanto, no conceito de erro grosseiro consagrado pelo Tribunal de Contas da União, segundo o qual responde o responsável cuja atuação revele nível de diligência inferior ao ordinariamente exigido para o exercício da função (Acórdão 591/2025-TCU-Plenário, Min. Aroldo Cedraz).

CONCLUSÃO

46. Em face da análise promovida na seção 'Exame Técnico', verifica-se que Benedito José de Azevedo Neto, regularmente chamado aos autos, permaneceu silente, em virtude do que deve ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

47. Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé do responsável, sugere-se que as suas contas sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, §1º do Regimento Interno do TCU, descontado o valor eventualmente recolhido, com a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

48. Verifica-se também que não houve a prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva no caso vertente, conforme análise já realizada.

49. Registre-se, por fim, a inexistência de título executivo judicial que já contemple o ressarcimento pretendido neste processo de contas, a despeito da sentença penal condenatória contra

o responsável (peça 111), justificando a condenação do responsável ao pagamento do débito apurado neste processo de contas.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

50. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) considerar revel, para todos os efeitos, o responsável Benedito José de Azevedo Neto, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

b) julgar irregulares as contas de Benedito José de Azevedo Neto, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'b' 'c' e 'd', da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e arts. 202, §§ 1º e 6º e 209, incisos II, III e IV, do Regimento Interno do Tribunal, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU.

Data de ocorrência	***Valor histórico (R$)***
4/6/2004	*64,00*
4/6/2004	*260,00*
5/7/2004	*260,00*
4/8/2004	*260,00*
3/9/2004	*260,00*
5/10/2004	*260,00*
8/11/2004	*260,00*
6/12/2004	*173,33*
6/12/2004	*0,67*
6/12/2004	*260,00*
6/1/2005	*260,00*
9/2/2005	*260,00*
7/3/2005	*260,00*
7/4/2005	*260,00*
9/5/2005	*260,00*
6/6/2005	*300,00*
6/7/2005	*300,00*
5/8/2005	*300,00*
5/9/2005	*300,00*
5/10/2005	*300,00*
7/11/2005	*300,00*
5/12/2005	*300,00*
5/12/2005	*300,00*
5/12/2005	*0,67*
9/1/2006	*300,00*
10/2/2006	*300,00*
7/3/2006	*300,00*

6/4/2006	*300,00*
4/5/2006	*350,00*
5/6/2006	*350,00*
5/7/2006	*350,00*
8/8/2006	*350,00*
8/8/2006	*1,33*
11/9/2006	*350,00*
11/9/2006	*175,00*
11/9/2006	*2,00*
5/10/2006	*350,00*
5/10/2006	*1,33*
6/11/2006	*350,00*
6/11/2006	*1,33*
11/12/2006	*350,00*
11/12/2006	*175,00*
11/12/2006	*2,00*
11/12/2006	*0,67*
5/1/2007	*350,00*
5/1/2007	*1,33*
6/2/2007	*350,00*
6/2/2007	*1,33*
12/3/2007	*350,00*
12/3/2007	*1,33*
9/4/2007	*350,00*
9/4/2007	*1,33*
7/5/2007	*380,00*
7/5/2007	*1,44*
11/6/2007	*380,00*
11/6/2007	*1,44*
13/7/2007	*380,00*
13/7/2007	*1,44*
7/8/2007	*380,00*
7/8/2007	*1,44*
6/9/2007	*380,00*
6/9/2007	*190,00*
6/9/2007	*2,17*
8/10/2007	*380,00*
8/10/2007	*1,44*
8/11/2007	*380,00*
8/11/2007	*1,44*
11/12/2007	*380,00*
11/12/2007	*190,00*

11/12/2007	*2,17*
11/12/2007	*0,67*
8/1/2008	*380,00*
8/1/2008	*1,44*
15/2/2008	*380,00*
12/3/2008	*380,00*
14/4/2008	*415,00*
7/5/2008	*415,00*
11/6/2008	*415,00*
9/7/2008	*415,00*
9/7/2008	*0,44*
8/8/2008	*415,00*
10/9/2008	*415,00*
10/9/2008	*207,50*
10/9/2008	*0,50*
9/10/2008	*415,00*
10/11/2008	*415,00*
3/12/2008	*415,00*
3/12/2008	*207,50*
6/1/2009	*415,00*
4/2/2009	*415,00*
4/3/2009	*465,00*
3/4/2009	*465,00*
6/5/2009	*465,00*
3/6/2009	*465,00*
3/7/2009	*465,00*
5/8/2009	*465,00*
3/9/2009	*465,00*
3/9/2009	*232,50*
5/10/2009	*465,00*
5/11/2009	*465,00*
3/12/2009	*465,00*
3/12/2009	*232,50*
6/1/2010	*465,00*
3/2/2010	*510,00*
3/3/2010	*510,00*
6/4/2010	*510,00*
5/5/2010	*510,00*
4/6/2010	*510,00*
5/7/2010	*510,00*
4/8/2010	*510,00*
3/9/2010	*510,00*

3/9/2010	*255,00*
5/10/2010	*510,00*
4/11/2010	*510,00*
3/12/2010	*510,00*
3/12/2010	*255,00*
5/1/2011	*510,00*
3/2/2011	*540,00*
3/3/2011	*540,00*
5/4/2011	*545,00*
4/5/2011	*545,00*
3/6/2011	*545,00*
5/7/2011	*545,00*
3/8/2011	*545,00*
5/9/2011	*545,00*
5/9/2011	*272,50*
5/10/2011	*545,00*
4/11/2011	*545,00*

c) aplicar ao responsável Benedito José de Azevedo Neto (CPF: 276.732.351-53) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a do efetivo recolhimento, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

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

f) considerar graves as infrações cometidas por Benedito José de Azevedo Neto (CPF: 276.732.351-53) e inabilitá-lo 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;

g) informar à Procuradoria da República no Estado de Goiás, ao Instituto Nacional do Seguro Nacional e ao responsável que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

h) informar à Procuradoria da República no Estado de Goiás que, nos termos do parágrafo único do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal."

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor de Benedito José de Azevedo Neto, em razão de irregularidades na concessão de benefícios previdenciários na Agência da Previdência Social de Catalão/GO, resultando em desfalque ao erário público.

2. As investigações conduzidas no TC 008.142/2024-6 contemplaram 62 dos 215 benefícios irregulares concedidos por Benedito José de Azevedo Neto, do universo total de 282 benefícios analisados no processo administrativo disciplinar PAD 35069.001717/2010-41. Os demais benefícios irregulares são objeto de outros processos de tomada de contas especial em tramitação nesta Corte de Contas.

3. As apurações administrativas evidenciaram a operação de um esquema fraudulento organizado pelo responsável, que concedia benefícios irregulares mediante o recebimento de propinas, configurando conduta dolosa reiterada, que resultou em danos financeiros ao INSS na ordem de milhões de reais.

4. Cabe destacar que o INSS não investigou a eventual participação dos beneficiários no esquema fraudulento, conforme documentado nos autos. Por essa razão, a responsabilização administrativa ficou limitada aos agentes públicos envolvidos, recaindo a imputação do débito exclusivamente sobre os responsáveis pelas irregularidades.

5. Em virtude da complexidade e da necessidade de análise individualizada de cada caso, o Tribunal determinou a criação de processos apartados, conforme estabelecido no Acórdão 2.007/2025-TCU-2ª Câmara.

6. No âmbito desta TCE, o responsável foi devidamente citado, porém, embora notificado de forma regular e válida, em plena conformidade com os normativos acerca da matéria, permaneceu silente, caracterizando-se a sua revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

7. A Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), em sua instrução, integralmente transcrita no relatório que precede este voto, que contou com a anuência do Ministério Público junto a este Tribunal (MPTCU), propôs considerar o responsável revel, julgando-se irregulares suas contas, com condenação em débito e aplicação de multa e da pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal.

8. Feito esse breve resumo, passo a decidir.

9. De plano, consigno que concordo com os entendimentos uniformes da unidade técnica e do MPTCU, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações que teço a seguir.

10. Preliminarmente, não há prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do Tribunal. Conforme exame da unidade técnica à peça 166, que ratificou o entendimento consignado na peça 148, à luz do Acórdão 1.714/2025-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Jorge Oliveira, tratando-se de infração capitulada como crime, o prazo prescricional deve ser calculado com base na pena máxima em abstrato cominada ao delito, independentemente do desfecho da ação penal. No caso, como o responsável foi condenado pelo crime previsto no art. 313-A do Código Penal, cuja pena máxima em abstrato é de 12 anos, aplica-se o prazo prescricional de 16 anos, nos termos do art. 109, inciso II, do mesmo diploma legal. Assim, desde o marco inicial (cessação dos pagamentos irregulares), em 4/11/2011, não transcorreu prazo superior a 16 anos entre os sucessivos eventos processuais, permanecendo afastada a prescrição ordinária. Tampouco se configurou a prescrição intercorrente, pois não houve paralisação do processo por período superior a três anos.

11. Quanto ao mérito, diante da revelia do responsável, não foram apresentados documentos ou argumentos que pudessem contestar as conclusões da AudTCE. Ao não apresentar defesa, o

responsável deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos essa obrigação legal.

12. Apesar de as alegações de defesa não terem sido apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procurou-se buscar, em manifestações do responsável na fase interna desta Tomada de Contas Especial, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor. No entanto, o responsável não se manifestou também naquela fase, inexistindo, assim, qualquer argumento que possa vir a ser analisado e posteriormente servir para afastar as irregularidades apontadas.

13. Portanto, entendo que a conduta do responsável, ao contrário daquela que seria esperada de um administrador médio, muito se distanciou desse padrão, a revelar grave inobservância no dever de cuidado no trato com a coisa pública, em claro exemplo de erro grosseiro a que alude o art. 28 da LINDB, a caracterizar culpa grave.

14. 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 2.064/2011-1ª Câmara, Min. Ubiratan Aguiar; 6.182/2011-1ª Câmara, Min. Weber de Oliveira; 4.072/2010-1ª Câmara, Min. Valmir Campelo; 1.189/2009-1ª Câmara, Min. Marcos Bemquerer; e 731/2008-Plenário, Min. Aroldo Cedraz), com a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

15. Por fim, ante a gravidade da conduta do responsável, na condição de gestor dos recursos, que se valeu do cargo público para consumar o dano ao erário, considerando que o processo cuida de irregularidades cometidas com fraude de benefícios assistenciais e previdenciários e que tal prática se mostrou recorrente em mais de uma centena de processos no âmbito deste Tribunal, bem como que tais fatos configuram verdadeira agressão às regras legais e aos princípios basilares da Administração Pública, em consonância com a jurisprudência desta Corte, entendo necessária a sua inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública por oito anos, com amparo nos arts. 19, 57 e 60 da Lei Orgânica do TCU, ante a gravidade da conduta.

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 30 de setembro de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2654/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.186/2025-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsável: Benedito José de Azevedo Neto (276.732.351-53).
4. Unidade Jurisdicionada: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em razão de irregularidades na concessão de benefícios

previdenciários na Agência da Previdência Social de Catalão/GO, resultando em desfalque ao erário público,

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

9.1. considerar revel o responsável Benedito José de Azevedo Neto 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 de Benedito José de Azevedo Neto, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "c" e "d", 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da citada lei c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
4/6/2004	64,00
4/6/2004	260,00
5/7/2004	260,00
4/8/2004	260,00
3/9/2004	260,00
5/10/2004	260,00
8/11/2004	260,00
6/12/2004	173,33
6/12/2004	0,67
6/12/2004	260,00
6/1/2005	260,00
9/2/2005	260,00
7/3/2005	260,00
7/4/2005	260,00
9/5/2005	260,00
6/6/2005	300,00
6/7/2005	300,00
5/8/2005	300,00
5/9/2005	300,00
5/10/2005	300,00
7/11/2005	300,00
5/12/2005	300,00
5/12/2005	300,00
5/12/2005	0,67
9/1/2006	300,00
10/2/2006	300,00
7/3/2006	300,00
6/4/2006	300,00
4/5/2006	350,00

5/6/2006	350,00
5/7/2006	350,00
8/8/2006	350,00
8/8/2006	1,33
11/9/2006	350,00
11/9/2006	175,00
11/9/2006	2,00
5/10/2006	350,00
5/10/2006	1,33
6/11/2006	350,00
6/11/2006	1,33
11/12/2006	350,00
11/12/2006	175,00
11/12/2006	2,00
11/12/2006	0,67
5/1/2007	350,00
5/1/2007	1,33
6/2/2007	350,00
6/2/2007	1,33
12/3/2007	350,00
12/3/2007	1,33
9/4/2007	350,00
9/4/2007	1,33
7/5/2007	380,00
7/5/2007	1,44
11/6/2007	380,00
11/6/2007	1,44
13/7/2007	380,00
13/7/2007	1,44
7/8/2007	380,00
7/8/2007	1,44
6/9/2007	380,00
6/9/2007	190,00
6/9/2007	2,17
8/10/2007	380,00
8/10/2007	1,44
8/11/2007	380,00
8/11/2007	1,44
11/12/2007	380,00
11/12/2007	190,00
11/12/2007	2,17
11/12/2007	0,67

8/1/2008	380,00
8/1/2008	1,44
15/2/2008	380,00
12/3/2008	380,00
14/4/2008	415,00
7/5/2008	415,00
11/6/2008	415,00
9/7/2008	415,00
9/7/2008	0,44
8/8/2008	415,00
10/9/2008	415,00
10/9/2008	207,50
10/9/2008	0,50
9/10/2008	415,00
10/11/2008	415,00
3/12/2008	415,00
3/12/2008	207,50
6/1/2009	415,00
4/2/2009	415,00
4/3/2009	465,00
3/4/2009	465,00
6/5/2009	465,00
3/6/2009	465,00
3/7/2009	465,00
5/8/2009	465,00
3/9/2009	465,00
3/9/2009	232,50
5/10/2009	465,00
5/11/2009	465,00
3/12/2009	465,00
3/12/2009	232,50
6/1/2010	465,00
3/2/2010	510,00
3/3/2010	510,00
6/4/2010	510,00
5/5/2010	510,00
4/6/2010	510,00
5/7/2010	510,00
4/8/2010	510,00
3/9/2010	510,00
3/9/2010	255,00
5/10/2010	510,00

4/11/2010	510,00
3/12/2010	510,00
3/12/2010	255,00
5/1/2011	510,00
3/2/2011	540,00
3/3/2011	540,00
5/4/2011	545,00
4/5/2011	545,00
3/6/2011	545,00
5/7/2011	545,00
3/8/2011	545,00
5/9/2011	545,00
5/9/2011	272,50
5/10/2011	545,00
4/11/2011	545,00

9.3. aplicar a Benedito José de Azevedo Neto a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 20.000,00 (vinte mil reais), fixando-lhe o prazo de 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. 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 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;

9.6. considerar grave a infração cometida por Benedito José de Azevedo Neto, aplicando-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 8 (oito) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270 do Regimento Interno do TCU;

9.7. comunicar esta deliberação à Procuradoria da República no Estado de Goiás, ao Instituto Nacional do Seguro Social e ao responsável.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2654-38/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.
13.3. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário
TC 014.676/2025-7
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Unidade Jurisdicionada: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
Responsável: Ivaldo Correia Leite (132.526.075-49).
Representação legal: Renne Rodrigues do Nascimento Santos (50645/OAB-BA), representando Ivaldo Correia Leite.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONCESSÃO IRREGULAR DO BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. CITAÇÃO. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução de peça 63, lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), reproduzida a seguir, cuja proposta de encaminhamento foi endossada pelos dirigentes da unidade e pelo Ministério Público junto a este Tribunal (peças 64 a 66):

"*INTRODUÇÃO*

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em desfavor de Ivaldo Correia Leite, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário 41/146.080.546-9, de titularidade de Maria de Lourdes Pereira Lima, em decorrência de atos irregulares praticados na agência da Previdência de Paulo Afonso/BA, circunscrita à Gerência Executiva do INSS de Juazeiro/BA.

HISTÓRICO

2. Em 17/2/2025, o dirigente da instituição Instituto Nacional do Seguro Social autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 1892/2024.

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:

Irregularidades na habilitação, concessão e na reabertura de processos indeferidos de benefícios previdenciários de diversas espécies a supostos segurados especiais da Previdência Social, com prejuízos aos

cofres públicos, sem observância das normas administrativas e legais, em razão das habilitações, reaberturas e concessões, indevidas, dos benefícios sem a esperada comprovação da qualidade de segurado especial dos beneficiários, dentre outros.

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 38), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R$ 49.486,80, imputando-se a responsabilidade a Ivaldo Correia Leite, na condição de gestor dos recursos.

6. Em 11/5/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 42), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela Irregularidade das presentes contas (peças 43 e 44).

7. Em 7/7/2025, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela Irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 45).

8. Na instrução inicial (peça 49), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:

*8.1. **Irregularidade:** habilitação e concessão de benefício previdenciário, sem observância das normas administrativas e legais e sem a esperada comprovação da qualidade de segurado especial dos beneficários.*

8.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 16 e 18.

8.1.2. Normas infringidas: Arts. 39, I, 48, § 2º, 106, 142 e 143 da Lei 8.213/91; art. 62, § 2º, do Decreto 3.048/99, c/c o art. 133 da IN/INSS/20/2007.

8.2. Débitos relacionados ao responsável Ivaldo Correia Leite:

8.2.1. Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

*8.2.2. **Responsável**: Ivaldo Correia Leite.*

*8.2.2.1. **Conduta**: conceder benefício previdenciário sem observar a correta verificação do atendimento das condições habilitação e concessão.*

8.2.2.2. Nexo de causalidade: a ausência da correta verificação do atendimento das condições para habilitação e concessão de benefícios previdenciários permitiu que o beneficiário tivesse acesso a benefício a que não tinha direito, resultando em dano ao erário.

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 habilitação e concessão dos benefícios previdenciários.

9. Encaminhamento: citação.

10. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 50), foi efetuada citação do responsável, nos moldes adiante:

a) Ivaldo Correia Leite – promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

***Comunicação**: Ofício 50533/2025 – Seproc (peça 52)* *Data da Expedição: 4/12/2025* *Data da Ciência: **29/12/2025** (peça 57)* *Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 51).* *Fim do prazo para a defesa: 2/2/2026*

***Comunicação**: Ofício 50534/2025 – Seproc (peça 54)* *Data da Expedição: 5/12/2025* *Data da Ciência: **não houve** (Endereço insuficiente, Outros) (peças 61 e 55)* *Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do Renach, custodiada pelo TCU (peça 51).*
***Comunicação**: Ofício 50535/2025 – Seproc (peça 53)* *Data da Expedição: 5/12/2025* *Data da Ciência: **não houve** (Ausente, Outros) (peças 56 e 62)* *Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 51).*

11. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 60), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

12. Transcorrido o prazo regimental, o responsável Ivaldo Correia Leite apresentou defesa, que será analisada na seção Exame Técnico.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN-TCU 98/2024

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

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 1/9/2014, e o responsável foi notificado sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme abaixo:

13.1. Ivaldo Correia Leite, por meio do Mandado de Notificação acostado à peça 4, p. 1-2, recebido em 22/5/2019.

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$ 100.839,87, e que apesar de ser inferior ao limite de R$ 120.000,00 constitui TCE em conjunto com o débito 1926/2024, 1826/2024, 1827/2024, 1835/2024, 1839/2024, 1845/2024, 1855/2024, 1858/2024, 1831/2024, 1846/2024, 1853/2024, 1864/2024, 1865/2024, 1867/2024, 1872/2024, 1873/2024, 1877/2024, 1883/2024, 1895/2024, 1898/2024, 1903/2024, 1905/2024, 1906/2024, 1912/2024, 1886/2024, 1889/2024, 1891/2024, 1896/2024, 1900/2024, 1902/2024, 1920/2024 e 1921/2024, do mesmo responsável cuja soma ultrapassa o valor de R$ 120.000,00, na forma estabelecida pelos arts. 6º, § 1º e § 2º, e 29 da IN-TCU 98/2024.

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

15. Em relação à prescrição, o Supremo Tribunal Federal (STF), no Recurso Extraordinário 636.886, em 20/4/2020, fixou tese com repercussão geral de que 'é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas' (Tema 899).

16. Posteriormente, o próprio TCU regulamentou o assunto por meio da Resolução-TCU 344, de 11/10/2022, à luz do disposto na Lei 9.873/1999, estabelecendo no art. 2º que prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento nos processos de controle externo.

17. 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.

18. No mais, conforme decidido em precedentes do STF (MS 35.430-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes; MS 35.208-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Dias Toffoli; e MS 36.905-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso), os atos interruptivos prescindem de notificação, cientificação ou citação dos investigados, ocorrendo tão somente com o desaparecimento da inércia do poder público em investigar determinado fato.

19. No âmbito dessa Corte, o Acórdão 2.219/2023-TCU-2ª Câmara (Rel. Min. Jhonatan de

Jesus) destacou que o ato inequívoco de apuração dos fatos constitui causa objetiva de interrupção do prazo prescricional, que atinge todos os possíveis responsáveis indistintamente, pois possui natureza geral, de sorte a possibilitar a identificação dos responsáveis. Contudo, a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, do mencionado normativo) constituem causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos somente em relação ao responsável destinatário da comunicação do TCU.

20. Em tempo, por meio do Acórdão 534/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), firmou-se entendimento de que o marco inicial da fluição da prescrição intercorrente se inicia somente a partir da ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária, consoante elencado no art. 5º da nominada Resolução.

21. No caso concreto, considera-se, nos termos art. 4°, inciso V, da Resolução-TCU 344/2022, que o termo inicial da contagem do prazo da prescrição ordinária (ou quinquenal) ocorreu em 1°/9/2014, último pagamento efetuado, sob a responsabilidade do responsável elencado, referente à concessão irregular de benefício previdenciário, conforme matriz de responsabilização (peça 37, p.2).

22. A tabela a seguir apresenta os seguintes eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE (lista não exaustiva):

Evento	*Data*	*Documento*	*Resolução 344*	*Efeito*
0	*1°/9/2014*	*Último pagamento irregular realizado (peça 37, p. 2)*	*art. 4°, inciso V*	*Marco inicial para contagem do prazo prescricional*
1	*22/5/2019*	*Mandado de Notificação (peça 4, p. 1-2)*	*art. 5°, inciso I*	*interrupção da prescrição; marco inicial da prescrição intercorrente*
2	*9/4/2021*	*Relatório da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar (peça 8)*	*art. 5°, inciso II*	*interrupção da prescrição ordinária e intercorrente*
3	*4/2/2022*	*Parecer 1/2022/CPRO (peça 9)*	*art. 5°, inciso II*	*interrupção da prescrição ordinária e intercorrente*
4	*9/10/2024*	*Notificação de TCE (peças 22 e 23)*	*art. 5°, inciso I*	*interrupção da prescrição ordinária e intercorrente*
5	*13/12/2024*	*Relatório do tomador (peça 38)*	*art. 5°, inciso II*	*interrupção da prescrição ordinária e intercorrente*
6	*9/5/2025*	*Relatório de auditoria da CGU (peça 42)*	*art. 5°, inciso II*	*interrupção da prescrição ordinária e intercorrente*

23. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de cinco anos entre cada evento processual capaz de interromper a prescrição ordinária (quinquenal), tampouco de três anos entre cada evento processual, capaz de interromper a prescrição intercorrente.

24. Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF anteriormente mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, ***não ocorreu a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU.***

OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS

25. Informa-se que foram encontrados processos no Tribunal com o mesmo responsável:

Responsável	*Processo*
Ivaldo Correia Leite	*010.923/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Concessão irregular do benefício 41/149.200.204-3, titularidade de GILBERTO XAVIER pelo agente público 882633 Ivaldo Correia Leite (nº da TCE no sistema: 1855/2024)']* *014.343/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Concessão irregular do benefício 41/142.017.700-9, titularidade de MARIA CICERA DA CONCEICAO LIMA pelo agente público 882633 Ivaldo Correia Leite (nº da TCE no sistema: 1886/2024)']* *014.909/2025-1 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Concessão irregular do benefício 41/147.207.443-0, titularidade de JURACI DA CONCEICAO SILVA pelo agente público 882633 Ivaldo Correia Leite (nº da TCE no sistema: 1873/2024)']* *010.922/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Concessão irregular do benefício 41/121.825.070-1, titularidade de FRANCISCA MARIA DO NASCIMENTO pelo agente público 882633 Ivaldo Correia Leite (nº da TCE no sistema: 1853/2024)']* *014.385/2025-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Concessão irregular do benefício 41/149.293.131-1, titularidade de MARIA LEONOR FERRAZ DA SILVA pelo agente público 882633 Ivaldo Correia Leite (nº da TCE no sistema: 1896/2024)']* *014.470/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Concessão irregular do benefício 41/147.341.607-5, titularidade de JULIANA GOMES FRANCO pelo agente público 882633 Ivaldo Correia Leite (nº da TCE no sistema: 1872/2024)']* *010.921/2025-7 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Concessão irregular do benefício 21/141.844.727-4, titularidade de ANA CLARA QUARESMA MARIANO SANTOS pelo agente público 882633 Ivaldo Correia Leite (nº da TCE no sistema: 1835/2024)']* *014.469/2025-1 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Concessão irregular do benefício 41/142.528.361-3, titularidade de JOSEFA BESERRA MONTEIRO pelo agente público 882633 Ivaldo Correia Leite (nº da TCE no sistema: 1867/2024)']* *010.919/2025-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Concessão irregular do benefício 41/145.457.211-3, titularidade de ALICE MARCELINA C SILVA pelo agente público 882633 Ivaldo Correia Leite (nº da TCE no sistema: 1831/2024)']* *014.504/2025-1 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do*

Responsável	*Processo*
	Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Concessão irregular do benefício 41/148.151.154-5, titularidade de LENIRA VIEIRA DE SOUZA pelo agente público 882633 Ivaldo Correia Leite (nº da TCE no sistema: 1877/2024)'] *014.910/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Concessão irregular do benefício 41/148.570.329-5, titularidade de TEREZA DE JESUS DA SILVA pelo agente público 882633 Ivaldo Correia Leite (nº da TCE no sistema: 1920/2024)']* *014.911/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Concessão irregular do benefício 41/145.386.046-8, titularidade de TEREZINHA DA ROCHA SILVA pelo agente público 882633 Ivaldo Correia Leite (nº da TCE no sistema: 1921/2024)']* *014.503/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Concessão irregular do benefício 21/149.293.334-9, titularidade de JOSE ESTEVAM DOS SANTOS pelo agente público 882633 Ivaldo Correia Leite (nº da TCE no sistema: 1864/2024)']* *014.912/2025-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Concessão irregular do benefício 21/147.341.730-6, titularidade de VITAL ALEXANDRE SANTOS DA SILVA pelo agente público 882633 Ivaldo Correia Leite (nº da TCE no sistema: 1926/2024)']* *024.668/2025-7 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Concessão Irregular de Benefícios Previdenciários (nº da TCE no sistema: 1679/2025)']* *014.505/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Concessão irregular do benefício 41/147.502.319-4, titularidade de MARIA ALVES DE OLIVEIRA pelo agente público 882633 Ivaldo Correia Leite (nº da TCE no sistema: 1883/2024)']* *037.674/2023-4 [TCE, encerrado, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Concessão irregular de benefícios previdenciários (nº da TCE no sistema: 1214/2023)']* *014.509/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Concessão irregular do benefício 41/149.293.130-3, titularidade de MARIA DE LOURDES ALMEIDA pelo agente público 882633 Ivaldo Correia Leite (nº da TCE no sistema: 1891/2024)']* *014.508/2025-7 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Concessão irregular do benefício 41/147.708.140-0, titularidade de MARIA DA CONCEICAO LIMA DE SA pelo agente público 882633 Ivaldo Correia Leite (nº da TCE no sistema:*

Responsável	*Processo*
	1889/2024)’] *014.384/2025-6 [TCE, aberto, ‘TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Concessão irregular do benefício 41/148.982.344-9, titularidade de MARIA HILDA DE JESUS pelo agente público 882633 Ivaldo Correia Leite (nº da TCE no sistema: 1895/2024)’]* *010.905/2025-1 [TCE, aberto, ‘TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Concessão irregular do benefício 41/149.408.541-8, titularidade de CASSIMIRO JOSE REIS FILHO pelo agente público 882633 Ivaldo Correia Leite (nº da TCE no sistema: 1839/2024)’]* *010.907/2025-4 [TCE, aberto, ‘TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Concessão irregular do benefício 21/150.866.468-1, titularidade de DIONISIO ROSENDO DE ANDRADE pelo agente público 882633 Ivaldo Correia Leite (nº da TCE no sistema: 1845/2024)’]* *010.908/2025-0 [TCE, aberto, ‘TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Concessão irregular do benefício 21/148.982.076-8, titularidade de DURVALINA BERNARDO DE SOUZA pelo agente público 882633 Ivaldo Correia Leite (nº da TCE no sistema: 1846/2024)’]* *014.472/2025-2 [TCE, aberto, ‘TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Concessão irregular do benefício 41/143.885.041-4, titularidade de PEDRO CIRILO DOS SANTOS pelo agente público 882633 Ivaldo Correia Leite (nº da TCE no sistema: 1912/2024)’]* *025.033/2025-5 [TCE, aberto, ‘TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Concessão Irregular de Benefícios Previdenciários (nº da TCE no sistema: 1683/2025)’]* *025.035/2025-8 [TCE, aberto, ‘TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Concessão Irregular de Benefícios Previdenciários (nº da TCE no sistema: 1686/2025)’]* *025.036/2025-4 [TCE, aberto, ‘TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Concessão Irregular de Benefícios Previdenciários (nº da TCE no sistema: 1687/2025)’]* *025.034/2025-1 [TCE, aberto, ‘TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Concessão Irregular de Benefícios Previdenciários (nº da TCE no sistema: 1685/2025)’]* *024.740/2025-0 [TCE, aberto, ‘TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Concessão Irregular de Benefícios Previdenciários (nº da TCE no sistema: 1688/2025)’]* *024.669/2025-3 [TCE, aberto, ‘TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Concessão Irregular*

Responsável	*Processo*
	de Benefícios Previdenciários (nº da TCE no sistema: 1689/2025)'] *014.706/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Concessão irregular do benefício 41/148.151.086-7, titularidade de MARIA LUCIA VIEIRA pelo agente público 882633 Ivaldo Correia Leite (nº da TCE no sistema: 1900/2024)']* *014.704/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Concessão irregular do benefício 41/145.583.570-3, titularidade de MARIA LUCIA DOS SANTOS pelo agente público 882633 Ivaldo Correia Leite (nº da TCE no sistema: 1898/2024)']* *014.699/2025-7 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Concessão irregular do benefício 41/147.960.561-9, titularidade de HILDECI GOMES SOARES pelo agente público 882633 Ivaldo Correia Leite (nº da TCE no sistema: 1858/2024)']* *014.708/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Concessão irregular do benefício 41/146.455.677-3, titularidade de MARIA RITA MATOS NASCIMENTO pelo agente público 882633 Ivaldo Correia Leite (nº da TCE no sistema: 1903/2024)']* *014.709/2025-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Concessão irregular do benefício 41/149.293.436-1, titularidade de MARIA UMBELINA LIMA QUINTINO pelo agente público 882633 Ivaldo Correia Leite (nº da TCE no sistema: 1905/2024)']* *014.707/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Concessão irregular do benefício 41/146.455.714-1, titularidade de MARIA MADALENA AZEVEDO DA SILVA pelo agente público 882633 Ivaldo Correia Leite (nº da TCE no sistema: 1902/2024)']* *014.907/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Concessão irregular do benefício 41/148.570.075-0, titularidade de JOSE SEVERO DOS SANTOS pelo agente público 882633 Ivaldo Correia Leite (nº da TCE no sistema: 1865/2024)']* *014.711/2025-7 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Concessão irregular do benefício 41/145.386.433-1, titularidade de MARIA VALDICE SOARES OLIVEIRA pelo agente público 882633 Ivaldo Correia Leite (nº da TCE no sistema: 1906/2024)']* *010.917/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Concessão irregular do benefício 41/146.879.355-9, titularidade de ADEILDE DOS SANTOS LIMA pelo agente público 882633 Ivaldo Correia Leite (nº da TCE no sistema:*

Responsável	Processo
	1826/2024)’] 010.918/2025-6 [TCE, aberto, ‘TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Concessão irregular do benefício 41/145.457.283-0, titularidade de ADELAIDE MARIA DE ARAUJO XAVIER pelo agente público 882633 Ivaldo Correia Leite (nº da TCE no sistema: 1827/2024)’]

26. Informa-se que foram encontrados débitos imputáveis aos responsáveis no banco de débitos existente no sistema e-TCE:

Responsável	Débito inferior
Ivaldo Correia Leite	1866/2024 (R$ 1.481,65) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado 1834/2024 (R$ 1.621,32) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado 1829/2024 (R$ 1.756,83) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado 1907/2024 (R$ 1.798,80) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado 1848/2024 (R$ 1.774,33) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado 1910/2024 (R$ 1.756,82) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado 1849/2024 (R$ 1.788,18) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado

27. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

Da defesa do responsável Ivaldo Correia Leite

28. O responsável Ivaldo Correia Leite apresentou alegações de defesa por intermédio de advogado constituído (Peça 59), cujos principais argumentos podem ser assim sintetizados.

29. O primeiro argumento de defesa centra-se na alegação de prescrição do direito de apuração e execução. O responsável sustenta que o prazo prescricional de cinco anos, previsto no art. 142 da Lei 8.112/90 e na Resolução-TCU 344/2022, teria sido ultrapassado, uma vez que a instauração do processo administrativo disciplinar (PAD) ocorreu em 2015 e a manifestação atual se dá mais de nove anos depois. Defende que a contagem do prazo prescricional deve considerar o momento em que a Administração tomou ciência dos fatos, e que a interrupção do prazo não pode ocorrer por múltiplos eventos, mas apenas por um marco interruptivo, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal (MS 40007 AgR e MS 37316 AgR/DF), o que, segundo a defesa, resultaria na prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória (Peça 59, p. 2).

30. Em complemento, a defesa sustenta a nulidade do processo administrativo nº 35014.260170/2024-52, sob o argumento de que não teria havido notificação do ex-servidor acerca da decisão final, o que teria prejudicado o exercício do contraditório e da ampla defesa. Cita entendimento do Tribunal de Contas da União, segundo o qual o transcurso de mais de dez anos entre o fato gerador da irregularidade e a notificação do responsável representa prejuízo ao pleno exercício do direito de defesa e conduz ao arquivamento da tomada de contas especial, sem julgamento de mérito, por ausência de pressuposto de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo (Acórdão 10460/2022) (Peça 59, p. 8).

31. No mérito, o responsável defende que as concessões dos benefícios previdenciários foram realizadas com base nas provas e documentos apresentados pelos segurados, em conformidade com as instruções normativas vigentes à época, especialmente a IN 20/2007. Argumenta que a ausência de documentos posteriores não pode ser imputada ao servidor, pois este teria atuado de

acordo com as exigências normativas e com base nos elementos disponíveis no momento da análise dos requerimentos (Peça 59, p. 9).

32. Alega, ainda, a ausência de dolo ou má-fé em sua conduta, sustentando que não há provas de conluio, fraude ou dolo por parte do agente público. Ressalta que a responsabilidade, no caso, é subjetiva e não objetiva, e que a maioria dos benefícios já teria sido reanalisada judicialmente, com sentenças que afastaram a má-fé do servidor. Transcreve, inclusive, trecho de sentença judicial (processo nº 3232-69.2016.4.01.3306) em que se afirma: 'Deixando o INSS de comprovar de forma cabal a utilização de fraude pelos acionados ou o emprego de má-fé, com o intuito de induzir a autarquia previdenciária em erro para obtenção da benesse pretendida, não há como prosperar o pedido de ressarcimento de danos ao erário' (Peça 59, p. 13).

33. A defesa também argumenta que a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento só se aplica a atos de improbidade administrativa ou ilícitos penais, não sendo o caso dos autos. Cita precedentes do Supremo Tribunal Federal (RE 669.069/MG) e do Superior Tribunal de Justiça (REsp 1825103/SC e REsp 1318938/MG), segundo os quais, enquanto não reconhecida a natureza ímproba ou criminal do ato causador de dano ao erário, a pretensão de ressarcimento sujeita-se normalmente aos prazos prescricionais, sendo inaplicável a imprescritibilidade (Peça 59, p. 14).

34. Outro ponto destacado pela defesa é que a condenação penal do servidor não pode ser utilizada para presumir a irregularidade de todos os benefícios concedidos, sob pena de violação ao devido processo legal. Argumenta que, caso assim fosse, a sentença penal serviria de título executivo geral, presumindo que todos os benefícios concedidos pelo servidor decorreram de condutas criminosas, o que não encontra respaldo constitucional (Peça 59, p. 20).

35. Por fim, a defesa formula pedidos para que seja reconhecida a prescrição, declarada a nulidade do processo administrativo, determinado o arquivamento dos autos e reconhecida a perda de objeto, tendo em vista a existência de ações judiciais já propostas sobre os mesmos benefícios previdenciários (Peça 59, p. 20).

Análise

36. Em relação à alegação de prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória, cumpre registrar, inicialmente, a inadequação da aplicação direta do regime previsto no art. 142 da Lei 8.112/1990 ao caso dos autos. Conforme entendimento consolidado do Tribunal de Contas da União, os processos de tomada de contas especial submetem-se a disciplina específica, atualmente estruturada na Resolução-TCU 344/2022, não se confundindo com o regime disciplinar estatutário.

37. A jurisprudência desta Corte reconhece a existência de regime próprio para a prescrição no âmbito do controle externo, exigindo a análise dos marcos interruptivos caracterizados como atos inequívocos de apuração, bem como sua efetiva correlação com a irregularidade investigada. Nesse contexto, não se admite a conclusão automática acerca da prescrição com base exclusivamente no decurso do tempo, sendo indispensável a análise da sequência de atos praticados pela Administração.

38. Quanto à invocação da tese da unicidade da interrupção do prazo prescricional, extraída de precedentes do Supremo Tribunal Federal, cumpre destacar que sua aplicação, no âmbito desta Corte, deve ser compatibilizada com o regime jurídico próprio das tomadas de contas especiais, o qual admite a interrupção do prazo prescricional por diferentes atos inequívocos de apuração, nos termos da Resolução TCU 344/2022.

39. Ademais, a defesa não demonstrou, de forma objetiva e individualizada, a ocorrência de inércia imputável à Administração ou ao Tribunal que fosse apta a caracterizar a prescrição, limitando-se à formulação de alegações genéricas desvinculadas da análise concreta dos marcos processuais constantes dos autos.

40. Conforme detalhado na seção específica desta instrução, a análise dos eventos interruptivos evidencia a atuação contínua da Administração e dos órgãos de controle na apuração dos fatos, afastando a configuração de lapso temporal ininterrupto superior ao prazo quinquenal definido na Resolução TCU 344/2022.

41. Assim, não é possível acatar as alegações de defesa nesse ponto.

42. No que se refere à alegação de nulidade do processo administrativo nº 35014.260170/2024-52, por suposta ausência de notificação da decisão final, cumpre destacar que o Tribunal de Contas da União possui entendimento consolidado no sentido de que a tomada de contas especial possui autonomia em relação aos procedimentos administrativos antecedentes, não se caracterizando como mera continuidade ou extensão daqueles.

43. Nesse sentido, eventuais vícios ocorridos no processo administrativo originário não contaminam automaticamente a TCE, desde que, no âmbito desta Corte, sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa, o que se verifica no caso concreto, considerando as providências adotadas para cientificação do responsável e o efetivo exercício de seu direito de defesa.

44. Ademais, a jurisprudência do TCU é firme no sentido de que a ausência de notificação do responsável na fase interna de TCE não contamina o processo no TCU quando a citação é regularmente efetivada, como se verifica no presente processo (Acórdão 771/2012 - TCU - Plenário, Relator: Valmir Campelo).

45. Assim, não é possível acatar as alegações de defesa nesse ponto.

46. No tocante ao mérito, especificamente quanto à alegação de que as concessões foram realizadas em conformidade com a IN 20/2007, cumpre destacar que a mera aderência formal a normativos não exime o agente público de responsabilidade quando evidenciada análise deficiente dos requisitos legais.

47. O Tribunal de Contas da União possui firme entendimento de que o dever do servidor vai além da recepção formal de documentos, exigindo atuação diligente na verificação da consistência das provas, especialmente em casos envolvendo concessão de benefícios previdenciários a segurados especiais.

48. Ademais, a ocorrência de concessões irregulares de forma reiterada configura indício relevante de falha sistêmica na atuação funcional, afastando a tese de erro isolado ou escusável.

49. No caso concreto, conforme Relatório 1297 (peça 12), consta a seguinte informação que demonstra que a concessão do benefício NB 41/146.080.546-9 foi concedido em desconformidade com as normas que regem a matéria:

Das apurações

3. Consoante dossiê próprio que acompanha o presente, restou comprovado que o benefício ora em tela, foi concedido indevidamente, em virtude do não atendimento as cominações legais para sua concessão, vale dizer, não enquadramento da requerente na definição de segurada especial trazida pelo art. 11, VII da lei nº 8.213/91, consoante inteligência do § 11 c/c §10, I, 'a' ambos do art. 11 da lei nº 8,213/91.

50. Ademais, a ocorrência de concessões irregulares de forma reiterada configura indício relevante de falha sistêmica na atuação funcional, afastando a tese de erro isolado ou escusável, conforme registro no relatório do tomador de contas transcrito a seguir:

14. Importante destacar, de forma sucinta, com base no conjunto probatório, que as irregularidades perpetradas pelo agente público Paulo Sergio Barbosa dos santos, consistiam em conceder benefícios rurais em desacordo com os normativos vigentes à época dos fatos, acatando documentos inidôneos sem a devida verificação de sua veracidade.

51. Assim, não é possível acatar as alegações de defesa nesse ponto.

(...) 56. Quanto à alegação de ausência de dolo ou má-fé, cumpre esclarecer que, no âmbito do controle externo exercido pelo Tribunal de Contas da União, a imputação de débito não exige necessariamente a demonstração de dolo, sendo suficiente a caracterização de culpa grave, materializada por erro grosseiro.

57. Nesse sentido, a jurisprudência desta Corte é firme ao reconhecer que o erro grosseiro, caracterizado pela violação manifesta de deveres objetivos de cautela e diligência, é suficiente para ensejar a responsabilização do agente público, especialmente quando evidenciada conduta incompatível com o padrão esperado de atuação do gestor médio (1.689/2019-TCU-Plenário; Acórdão 2.924/2018-TCU-Plenário).

58. No caso concreto, os elementos constantes dos autos evidenciam falhas reiteradas na

análise dos requisitos legais para concessão de benefícios, as quais não foram adequadamente afastadas pelas alegações defensivas, que se limitaram a negar a existência de má-fé sem enfrentar de forma específica os vícios apontados.

59. Assim, não é possível acatar as alegações de defesa nesse ponto.

60. No tocante à invocação de decisões judiciais que teriam afastado a má-fé do servidor, cumpre registrar que tais decisões não possuem efeito vinculante perante o Tribunal de Contas da União, sobretudo quando proferidas em processos com objeto distinto.

61. A jurisprudência do TCU é pacífica no sentido da independência entre as instâncias administrativa, judicial e de controle externo, podendo haver conclusões distintas, especialmente quando os objetos de análise não coincidem integralmente (Acórdão 3125/2013-Plenário).

62. Ademais, as decisões citadas concentram-se, em geral, na análise da relação entre a Administração e os beneficiários, não abrangendo necessariamente a verificação da conduta funcional do agente responsável pela concessão do benefício, razão pela qual não se mostram aptas a afastar a responsabilização em exame.

63. Assim, não é possível acatar as alegações de defesa nesse ponto.

64. Em relação à tese de inaplicabilidade da imprescritibilidade, com base em precedentes do Supremo Tribunal Federal, cumpre esclarecer que, embora tais entendimentos sejam relevantes, sua aplicação no âmbito do TCU não prescinde da análise concreta dos marcos prescricionais definidos na Resolução-TCU 344/2022.

65. Conforme já analisado, foi devidamente analisada a ocorrência da prescrição entre os itens 15 e 29 desta instrução.

66. Assim, não é possível acatar as alegações de defesa nesse ponto.

67. Quanto à alegação de que eventual condenação penal não autoriza presunção generalizada de irregularidade, cumpre destacar que o TCU não adota tal presunção automática, procedendo à análise individualizada das condutas e dos atos de concessão.

68. Contudo, no presente caso, a responsabilização decorre de elementos probatórios específicos constantes dos autos, os quais evidenciam irregularidades concretas na atuação do responsável, não se tratando de imputação baseada em presunções derivadas de condenações em outras esferas.

69. Assim, não é possível acatar as alegações de defesa nesse ponto.

70. Por fim, quanto ao pedido de reconhecimento de perda de objeto em razão da existência de ações judiciais, cumpre destacar que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União é firme no sentido da independência das instâncias, sendo plenamente possível a concomitância entre a atuação do TCU e o Poder Judiciário (Acórdão 3125/2013-Plenário).

71. A existência de demandas judiciais envolvendo os mesmos fatos não retira a competência do TCU para apurar a regularidade da gestão dos recursos públicos e responsabilizar os agentes envolvidos, especialmente sob a ótica do controle externo.

72. Assim, não é possível acatar as alegações de defesa nesse ponto.

73. Diante do exposto, conclui-se que as alegações de defesa apresentadas não foram suficientes para afastar as irregularidades apuradas, permanecendo caracterizada a responsabilidade do responsável, nos termos da jurisprudência consolidada desta Corte e dos normativos aplicáveis

74. Da análise procedida acima, verifica-se que os argumentos de defesa não foram suficientes para elidir a irregularidade pela qual está sendo responsabilizado, de forma que devem ser rejeitados.

75. Não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta de Ivaldo Correia Leite, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU, condenando-se o responsável ao débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Dolo ou Erro Grosseiro no TCU (art. 28 da LINDB)

76. 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 às 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.

77. 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).

78. 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).

79. No caso em tela, a irregularidade consistente de concessão irregular de benefício previdenciário configura violação não só às regras legais, mas também 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 (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

80. Em face da análise promovida na seção 'Exame Técnico', propõe-se rejeitar as alegações de defesa de Ivaldo Correia Leite, 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.

81. Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada.

82. 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.

83. Por fim, como não houve elementos que pudessem modificar o entendimento acerca das irregularidades em apuração, mantém-se a matriz de responsabilização presente na peça 48.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

84. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo responsável Ivaldo Correia Leite;

b) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas b e c, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas do responsável Ivaldo Correia Leite, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas

monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU.

Débitos relacionados ao responsável Ivaldo Correia Leite:

Data de ocorrência	***Valor histórico (R$)***
1/11/2010	*510,00*
3/7/2014	*0,15*
1/9/2014	*0,15*
1/3/2011	*540,00*
2/1/2014	*0,15*
1/11/2012	*0,15*
3/12/2013	*339,00*
1/12/2009	*232,50*
1/4/2011	*545,00*
1/2/2012	*622,00*
3/12/2013	*678,00*
1/3/2012	*0,15*
2/10/2008	*415,00*
1/12/2010	*510,00*
3/7/2009	*465,00*
3/10/2011	*545,00*
6/3/2014	*0,15*
2/8/2010	*510,00*
3/5/2010	*510,00*
2/6/2011	*0,15*
1/9/2014	*362,00*
5/1/2010	*465,00*
2/5/2012	*622,00*
3/7/2014	*724,00*
1/8/2011	*0,15*
1/12/2010	*255,00*
8/7/2008	*1.371,66*
1/8/2011	*545,00*
2/3/2009	*465,00*
8/7/2008	*2.077,46*
8/7/2008	*22,09*
1/9/2014	*724,00*
1/8/2012	*622,00*
1/7/2010	*510,00*
3/12/2012	*622,00*

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*
3/1/2011	*510,00*
3/2/2014	*0,15*
2/4/2012	*622,00*
8/7/2008	*0,25*
5/4/2010	*510,00*
2/5/2013	*0,15*
1/9/2009	*232,50*
2/6/2011	*545,00*
1/9/2008	*415,00*
1/3/2010	*510,00*
1/2/2013	*0,15*
1/9/2010	*255,00*
1/9/2008	*172,91*
8/8/2008	*415,00*
1/3/2012	*622,00*
2/1/2012	*545,00*
3/11/2008	*415,00*
1/9/2009	*465,00*
3/6/2013	*678,00*
3/6/2013	*0,15*
1/9/2011	*545,00*
1/3/2013	*678,00*
1/7/2011	*545,00*
1/12/2011	*272,50*
1/9/2011	*0,65*
1/4/2013	*0,15*
4/8/2014	*0,15*
1/11/2013	*0,15*
2/1/2014	*678,00*
1/10/2010	*510,00*
1/9/2008	*0,09*
4/7/2012	*622,00*
2/5/2014	*724,00*
1/11/2011	*0,15*
1/4/2014	*724,00*
2/6/2014	*0,15*
1/10/2013	*678,00*
2/5/2012	*0,15*
4/8/2014	*724,00*
2/5/2011	*0,15*

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*
1/12/2008	*415,00*
3/10/2011	*0,15*
1/6/2010	*510,00*
3/12/2012	*0,72*
3/7/2013	*678,00*
1/11/2012	*622,00*
4/7/2012	*0,15*
1/9/2009	*0,50*
1/12/2009	*465,00*
1/12/2008	*172,92*
1/4/2009	*465,00*
1/8/2013	*0,15*
1/10/2013	*0,15*
3/8/2009	*465,00*
1/12/2011	*0,92*
3/12/2012	*311,00*
3/1/2013	*0,15*
2/1/2012	*0,15*
1/4/2011	*0,15*
3/1/2013	*622,00*
2/6/2014	*724,00*
1/10/2012	*0,15*
1/12/2009	*0,42*
1/6/2012	*622,00*
1/6/2012	*0,15*
1/8/2012	*0,15*
1/3/2013	*0,15*
1/9/2011	*272,50*
1/2/2011	*540,00*
2/5/2014	*0,15*
2/9/2013	*678,00*
1/2/2010	*510,00*
1/9/2010	*510,00*
5/9/2012	*0,15*
4/5/2009	*465,00*
5/1/2009	*415,00*
2/5/2011	*545,00*
1/10/2012	*622,00*
1/12/2011	*545,00*
3/2/2014	*724,00*

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*
1/2/2013	*678,00*
3/12/2013	*0,52*
1/10/2009	*465,00*
3/7/2013	*0,15*
8/7/2008	*415,00*
2/9/2013	*0,15*
1/12/2008	*0,42*
2/9/2013	*339,00*
1/8/2013	*678,00*
5/9/2012	*622,00*
1/7/2011	*0,15*
1/3/2011	*0,15*
1/6/2009	*465,00*
1/4/2014	*0,15*
6/3/2014	*724,00*
2/5/2013	*678,00*
1/2/2012	*0,15*
1/12/2010	*0,42*
1/11/2013	*678,00*
3/11/2009	*465,00*
5/9/2012	*311,00*
1/11/2011	*545,00*
2/4/2012	*0,15*
2/2/2009	*415,00*
1/4/2013	*678,00*

Valor atualizado do débito (com juros) em 22/6/2026: R$ 132.424,24.

c) aplicar ao responsável Ivaldo Correia Leite, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

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

f) informar à Procuradoria da República no Estado da Bahia, ao Instituto Nacional do Seguro Social, e ao responsável que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

g) informar à Procuradoria da República no Estado da Bahia que, nos termos do § 1º do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal."

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em desfavor de Ivaldo Correia Leite, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário 41/146.080.546-9, de titularidade de Maria de Lourdes Pereira Lima, em decorrência de atos irregulares praticados na agência da Previdência de Paulo Afonso/BA, circunscrita à Gerência Executiva do INSS de Juazeiro/BA.

2. O responsável arrolado na fase interna foi devidamente comunicado e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

3. Em seu relatório (peça 38), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R$ 49.486,80, imputando-se a responsabilidade a Ivaldo Correia Leite, na condição de gestor dos recursos. A Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 42), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela Irregularidade das presentes contas (peças 43 e 44). Por fim, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela Irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 45).

4. Devidamente citado, o responsável Ivaldo Correia Leite apresentou defesa.

5. No mérito, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especiais – AudTCE, em posicionamento uniforme que contou com a anuência do Ministério Público junto ao TCU, propôs o julgamento das contas do responsável pela irregularidade, a condenação em débito no valor apurado e a aplicação de multa proporcional ao débito.

6. Feito breve resumo do processo, passo a decidir.

7. De antemão, informo que concordo na íntegra com os entendimentos uniformes da unidade técnica e do douto **Parquet**, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo de alguns acréscimos à proposta sugerida, de acordo com as considerações a seguir.

8. Foi corretamente avaliada a existência dos pressupostos de procedibilidade da IN-TCU 98/2024, assim como a não ocorrência do 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.

9. A argumentação da defesa relativa à alegação de nulidade do processo administrativo nº 35014.260170/2024-52, por suposta ausência de notificação da decisão final, não deve ser acolhida. Este Tribunal tem entendimento consolidado no sentido de que a tomada de contas especial possui autonomia em relação aos procedimentos administrativos antecedentes, não se caracterizando como mera continuidade ou extensão daqueles.

10. Por esse motivo, eventuais vícios ocorridos no processo administrativo originário não contaminam automaticamente a TCE, desde que, no âmbito desta Corte, sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa, o que se verifica no caso concreto, considerando as providências adotadas para cientificação do responsável e o efetivo exercício de seu direito de defesa.

11. Quanto à alegação de que as concessões foram realizadas em conformidade com a IN 20/2007, também não merece melhor sorte à defesa. O entendimento desta Casa acena no sentido de que o dever do servidor vai além da recepção formal de documentos, exigindo atuação diligente na verificação da consistência das provas, especialmente em casos envolvendo concessão de benefícios previdenciários a segurados especiais.

12. Em acréscimo, concessões irregulares de forma reiterada configuram indício relevante de falha sistêmica na atuação funcional, afastando a tese de erro isolado ou escusável.

13. As provas dos autos demonstram que a concessão do benefício NB 41/146.080.546-9 foi concedido em desconformidade com as normas que regem a matéria, uma vez que ficou "*comprovado que o benefício ora em tela, foi concedido indevidamente, em virtude do não atendimento as cominações legais para sua concessão, vale dizer, não enquadramento da requerente na definição de segurada especial trazida pelo art. 11, VII da lei nº 8.213/91, consoante inteligência do § 11 c/c §10, I, "a" ambos do art. 11 da lei nº 8,213/91*".

14. Também não deve ser acolhida a alegação de ausência de dolo ou má-fé, uma vez que, no âmbito do controle externo exercido pelo TCU, a imputação de débito não exige necessariamente a demonstração de dolo, sendo suficiente a caracterização de culpa grave, materializada por erro grosseiro. Os elementos constantes dos autos evidenciam falhas reiteradas na análise dos requisitos legais para concessão de benefícios, as quais não foram adequadamente afastadas pelas alegações defensivas, que se limitaram a negar a existência de má-fé sem enfrentar de forma específica os vícios apontados.

15. Da mesma forma, decisões judiciais que teriam afastado a má-fé do servidor não possuem efeito vinculante perante o Tribunal de Contas da União, sobretudo quando proferidas em processos com objeto distinto. A jurisprudência do TCU é pacífica no sentido da independência entre as instâncias administrativa, judicial e de controle externo, podendo haver conclusões distintas, especialmente quando os objetos de análise não coincidem integralmente (Acórdão 3125/2013-Plenário e outros).

16. Com efeito, no presente caso, a responsabilização decorreu da existência de elementos probatórios específicos constantes dos autos, os quais evidenciam irregularidades concretas na atuação do responsável, não se tratando de imputação baseada em presunções derivadas de condenações em outras esferas.

17. Dessa forma, os argumentos de defesa não foram suficientes para elidir a irregularidade pela qual está sendo responsabilizado o gestor, de forma que devem ser rejeitados.

18. Em tempo, entendo que a conduta do responsável, ao contrário daquela que seria esperada de um administrador médio, muito se distanciou desse padrão, a revelar grave inobservância no dever de cuidado no trato com a coisa pública, em claro exemplo de erro grosseiro a que alude o art. 28 da LINDB, a caracterizar culpa grave.

19. Assim, ante a gravidade de sua conduta, na condição de gestor dos recursos, que se valeu do cargo público para consumar o dano ao erário, considerando que o processo cuida de irregularidades cometidas com fraude de benefícios assistenciais e previdenciários, e que tais fatos configuram verdadeira agressão às regras legais e aos princípios basilares da Administração Pública, em consonância com a jurisprudência desta Corte, entendo necessária a sua inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública por cinco anos, com amparo nos arts. 19, 57 e 60 da Lei Orgânica do TCU.

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 30 de setembro de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2655/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.676/2025-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsável: Ivaldo Correia Leite (132.526.075-49).
4. Unidade Jurisdicionada: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
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: Renne Rodrigues do Nascimento Santos (50645/OAB-BA), representando Ivaldo Correia Leite.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em razão de irregularidades na concessão de benefícios previdenciários na Gerência Executiva do INSS em Juazeiro/BA, resultando em desfalque ao erário público;

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

9.1. rejeitar as alegações de defesa apresentadas por Ivaldo Correia Leite;

9.2. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "b" e "c", 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, as contas de Ivaldo Correia Leite, 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:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
1/11/2010	510,00
3/7/2014	0,15
1/9/2014	0,15
1/3/2011	540,00
2/1/2014	0,15
1/11/2012	0,15
3/12/2013	339,00
1/12/2009	232,50
1/4/2011	545,00
1/2/2012	622,00
3/12/2013	678,00
1/3/2012	0,15
2/10/2008	415,00
1/12/2010	510,00
3/7/2009	465,00
3/10/2011	545,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
6/3/2014	0,15
2/8/2010	510,00
3/5/2010	510,00
2/6/2011	0,15
1/9/2014	362,00
5/1/2010	465,00
2/5/2012	622,00
3/7/2014	724,00
1/8/2011	0,15
1/12/2010	255,00
8/7/2008	1.371,66
1/8/2011	545,00
2/3/2009	465,00
8/7/2008	2.077,46
8/7/2008	22,09
1/9/2014	724,00
1/8/2012	622,00
1/7/2010	510,00
3/12/2012	622,00
3/1/2011	510,00
3/2/2014	0,15
2/4/2012	622,00
8/7/2008	0,25
5/4/2010	510,00
2/5/2013	0,15
1/9/2009	232,50
2/6/2011	545,00
1/9/2008	415,00
1/3/2010	510,00
1/2/2013	0,15
1/9/2010	255,00
1/9/2008	172,91
8/8/2008	415,00
1/3/2012	622,00
2/1/2012	545,00
3/11/2008	415,00
1/9/2009	465,00
3/6/2013	678,00
3/6/2013	0,15
1/9/2011	545,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
1/3/2013	678,00
1/7/2011	545,00
1/12/2011	272,50
1/9/2011	0,65
1/4/2013	0,15
4/8/2014	0,15
1/11/2013	0,15
2/1/2014	678,00
1/10/2010	510,00
1/9/2008	0,09
4/7/2012	622,00
2/5/2014	724,00
1/11/2011	0,15
1/4/2014	724,00
2/6/2014	0,15
1/10/2013	678,00
2/5/2012	0,15
4/8/2014	724,00
2/5/2011	0,15
1/12/2008	415,00
3/10/2011	0,15
1/6/2010	510,00
3/12/2012	0,72
3/7/2013	678,00
1/11/2012	622,00
4/7/2012	0,15
1/9/2009	0,50
1/12/2009	465,00
1/12/2008	172,92
1/4/2009	465,00
1/8/2013	0,15
1/10/2013	0,15
3/8/2009	465,00
1/12/2011	0,92
3/12/2012	311,00
3/1/2013	0,15
2/1/2012	0,15
1/4/2011	0,15
3/1/2013	622,00
2/6/2014	724,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
1/10/2012	0,15
1/12/2009	0,42
1/6/2012	622,00
1/6/2012	0,15
1/8/2012	0,15
1/3/2013	0,15
1/9/2011	272,50
1/2/2011	540,00
2/5/2014	0,15
2/9/2013	678,00
1/2/2010	510,00
1/9/2010	510,00
5/9/2012	0,15
4/5/2009	465,00
5/1/2009	415,00
2/5/2011	545,00
1/10/2012	622,00
1/12/2011	545,00
3/2/2014	724,00
1/2/2013	678,00
3/12/2013	0,52
1/10/2009	465,00
3/7/2013	0,15
8/7/2008	415,00
2/9/2013	0,15
1/12/2008	0,42
2/9/2013	339,00
1/8/2013	678,00
5/9/2012	622,00
1/7/2011	0,15
1/3/2011	0,15
1/6/2009	465,00
1/4/2014	0,15
6/3/2014	724,00
2/5/2013	678,00
1/2/2012	0,15
1/12/2010	0,42
1/11/2013	678,00
3/11/2009	465,00
5/9/2012	311,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
1/11/2011	545,00
2/4/2012	0,15
2/2/2009	415,00
1/4/2013	678,00

9.3. aplicar a Ivaldo Correia Leite a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 30.000,00 (trinta 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. 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;

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

9.6. considerar grave a infração cometida por Ivaldo Correia Leite, aplicando-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 do TCU;

9.7. comunicar esta decisão à Procuradoria da República no Estado da Bahia, ao Instituto Nacional do Seguro Social e ao responsável.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2655-38/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 014.856/2026-3
Natureza: Representação.
Unidades Jurisdicionadas: Secretaria de Estado da Educação do Maranhão (Seduc/MA) e Secretaria de Estado da Administração do Maranhão (Sead/MA).
Representante: Fields Tactical Partners Ltda. (31.993.633/0001-71).
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. PREGÃO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. AQUISIÇÃO DE **KITS** DE UTENSÍLIO PARA MERENDA ESCOLAR. ESTABELECIMENTO DE EXIGÊNCIAS RESTRITIVAS, DESPROVIDAS DE JUSTIFICATIVA TÉCNICA. TRATAMENTO ASSIMÉTRICO ENTRE AS LICITANTES. FAVORECIMENTO DA EMPRESA DECLARADA VENCEDORA, COM POSSÍVEL DIRECIONAMENTO DO CERTAME EM SEU BENEFÍCIO. PRESENÇA DO **FUMUS BONI IURIS** E DO **PERICULUM IN MORA**. REFERENDO DA CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR.

RELATÓRIO

Transcrevo, a seguir, o despacho datado de 24/9/2026 (peça 25):

"*Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, sobre possíveis irregularidades relacionadas ao Pregão Eletrônico para Registro de Preços 173/2025, a cargo da Secretaria de Estado da Administração do Maranhão (Sead/MA), tendo como órgãos participantes o Instituto Estadual de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão (Iema) e a Secretaria de Estado da Educação do Maranhão (Seduc/MA), com valor estimado de R$ 158.475.169,60, cujo objeto é a aquisição de 568.480* ***kits*** *de merenda escolar, compostos por prato, cumbuca, copo e bandeja fabricados em polipropileno grau alimentício, além de uma colher em aço inox 304.*

2. Segundo relatado, o objeto do Pregão Eletrônico SRP 173/2025 foi adjudicado à empresa HD Empreendimentos Ltda., quinta colocada no certame, que apresentou, na fase de lances, proposta final de R$ 150,5 milhões. O pregão foi homologado em 9/3/2026 pelo valor de R$ 143,2 milhões, sem que tenha sido possível identificar a origem da diferença entre o valor da proposta final e o homologado.

3. Em decorrência do certame, o Iema e a Seduc/MA firmaram a Ata de Registro de Preços 14/2026, no valor de R$ 143,2 milhões. Pelo que se tem notícia, até o momento, foi celebrado o Contrato 24/2026 com a Seduc/MA, em 27/5/2026, no valor de R$ 88,2 milhões, para fornecimento de 350.000 ***kits****, no valor unitário de R$ 252,00, remanescendo saldo de R$ 55 milhões, passível de utilização em eventual contratação pelo Iema ou pela própria Seduc/MA, bem como em adesões por órgãos não participantes ('caronas').*

4. Em síntese, a representante apontou (peça 1) indícios de favorecimento da empresa declarada vencedora do Pregão Eletrônico SRP 173/2025 e de possível direcionamento do certame em seu benefício.

5. Na instrução inicial (peça 22), a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) concluiu pela existência dos indícios de irregularidade apontados na condução do Pregão Eletrônico SRP 173/2025, razão pela qual propôs o deferimento de medida cautelar, sem oitiva prévia, para que os órgãos envolvidos suspendam novas contratações e adesões à Ata de Registro de Preços 14/2026, até que o Tribunal delibere sobre o mérito da representação, além da oitiva das unidades jurisdicionadas e da sociedade empresária envolvida e de outras medidas saneadoras.

6. Feito esse breve resumo, passo a decidir.

7. De início, anuo à proposta de conhecimento da presente representação, ante o preenchimento dos 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.

8. Quanto à medida cautelar proposta pela AudContratações, reconheço, em juízo de cognição sumária e à luz do exame empreendido pela unidade técnica, cujos fundamentos incorporo a estas razões de decidir, a presença dos requisitos da fumaça do bom direito e do perigo da demora, bem como a ausência de perigo de demora reverso, a justificar a sua adoção.

9. Com efeito, os elementos constantes dos autos indicam a existência de vícios no Pregão Eletrônico SRP 173/2025 potencialmente ofensivos aos princípios da legalidade, da isonomia, vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, da competitividade e da economicidade, circunstância que evidencia a presença do ***fumus boni iuris****.*

10. Como colocado pela unidade técnica, as ocorrências supracitadas revelam aparente convergência de condutas com efeitos sobre a competitividade e o resultado do certame, em possível favorecimento da licitante vencedora. Em particular, sobressaem as especificações técnicas de elevada precisão, aparentemente desprovidas de justificativa técnica plausível, as exigências documentais destinadas a comprovar sua observância e a forma aparentemente distinta como essas exigências foram aplicadas às licitantes.

11. Também merece atenção a dinâmica da fase de lances. Com exceção da empresa posteriormente declarada vencedora, as demais licitantes participaram efetivamente da disputa e reduziram sucessivamente seus preços, até que a representante alcançasse o valor de R$ 94,9 milhões. A vencedora, por sua vez, partiu de proposta de R$ 158.475.169,60 e a reduziu apenas para R$ 150,5 milhões, sem participação efetiva na disputa de preços.

12. Na sequência, as quatro licitantes que haviam apresentado os menores preços foram sucessivamente desclassificadas, em razão de alegado descumprimento dos itens 4 e 5 do edital e do item 17 do Termo de Referência, relativos à apresentação de certificados e laudos técnicos destinados a comprovar o atendimento às especificações dos produtos ofertados. Com a exclusão dessas empresas, a proposta da licitante que havia apresentado o maior valor passou a ocupar a primeira colocação, tendo ela sido posteriormente declarada vencedora.

13. Esse resultado deve ser examinado à luz do grau de precisão das especificações técnicas estabelecidas no Termo de Referência. Conforme o item 28 desse documento, as amostras poderiam ser rejeitadas quando apresentassem divergências, para mais ou para menos, em relação às medidas e aos demais parâmetros especificados. Tais requisitos foram aplicados de forma rigorosa às licitantes posteriormente desclassificadas, ao passo que, em momento posterior, foi admitida amostra da vencedora que, aparentemente, também apresentava desconformidades em relação às mesmas exigências.

14. Soma-se a esse aspecto a forma como foram conduzidos os procedimentos de análise das propostas e dos recursos. A representante foi desclassificada por fundamento diverso daquele inicialmente indicado, além de ter enfrentado restrições de acesso a elementos necessários ao exercício de sua defesa. A empresa posteriormente declarada vencedora, por sua vez, apresentou novo laudo laboratorial na fase de contrarrazões recursais, quando já encerrada a etapa de envio da documentação técnica, e tido aceita amostra que, em princípio, não atenderia integralmente às especificações do Termo de Referência.

15. Tem-se, portanto, um conjunto de circunstâncias que, considerado em seu encadeamento, constitui relevante indício de tratamento assimétrico entre as licitantes e de possível favorecimento da empresa vencedora.

16. A relevância dessas ocorrências é reforçada pela repercussão econômica potencial para a Administração. A proposta que veio a ser contratada, no valor de R$ 143.256.960,00, supera em R$ 48.316.960,00 o valor de R$ 94.940.000,00 ofertado pela representante.

*17. Quanto ao **periculum in mora**, a assinatura da Ata de Registro de Preços 14/2026 e a celebração do Contrato Seduc 24/2026, dela decorrente, afastam a possibilidade de adoção de medida cautelar especificamente em relação à contratação já formalizada.*

18. Persiste, contudo, o risco de dano ao erário em relação a futuras contratações, tendo em vista a existência de saldo de R$ 55 milhões na referida ata, passível de utilização pelo órgão gerenciador ou pelos órgãos participantes, bem como de adesão por órgãos não participantes, estando configurado o segundo pressuposto para que seja adotada a medida cautelar suscitada nos autos.

19. Por fim, considerando que eventual suspensão de novas adesões à Ata de Registro de Preços 14/2026 e de novas contratações dela decorrentes não tende a comprometer a continuidade das atividades finalísticas da Seduc/MA, uma vez que a aquisição dos kits de merenda escolar se encontra, até o momento, assegurada pelo Contrato Seduc 24/2026, não se vislumbra risco de dano inverso que obste a adoção da medida cautelar.

20. Sendo assim, decido:

a) conhecer da representação, com base no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021 c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno do TCU (RITCU) e o art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014;

b) deferir o pedido de concessão de medida cautelar, sem oitiva prévia, para determinar à Secretaria de Estado da Educação do Maranhão (Seduc/MA) e à Secretaria de Estado da Administração do Maranhão (Sead/MA), com fulcro no art. 276 do RITCU, que suspendam novas adesões à Ata de Registro de Preços 14/2026, resultante do Pregão Eletrônico SRP 173/2025, e novas contratações dela decorrentes, com a utilização de recursos federais, até que o Tribunal delibere sobre o mérito deste processo;

c) autorizar a oitiva da Secretaria de Estado da Educação do Maranhão e da Secretaria de Estado da Administração do Maranhão, com amparo nos arts. 276, § 3º, e 250, V, do RITCU, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, manifestem-se, em relação ao Pregão Eletrônico SRP 173/2025, acerca dos indícios de irregularidade indicados no item 29.3 da instrução à peça 22;

d) autorizar diligência à Seduc/MA e à Sead/MA, com fundamento nos arts. 157 e 187 do Regimento Interno deste Tribunal, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, encaminhem ao TCU os documentos/informações indicados no item 29.4 da instrução à peça 22;

e) autorizar, nos termos dos arts. 276, § 3º, e 250, inciso V, do RITCU, a oitiva da empresa HD Empreendimentos Ltda. para, no prazo de até 15 (quinze) dias, manifestar-se, se assim o desejar, sobre os fatos apontados na presente representação, em especial quanto aos consubstanciados no item 'c' supra, assim como sobre os pressupostos da cautelar adotada, alertando-a quanto à possibilidade de o Tribunal vir a anular os atos pertinentes à licitação;

f) encaminhar cópia da presente decisão, acompanhada da instrução à peça 22, à Seduc/MA, à Sead/MA e à HD Empreendimentos Ltda., a fim de subsidiar as manifestações requeridas; e

g) comunicar esta decisão à representante.

À AudContratações, para as devidas providências."

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa Fields Tactical Partners Ltda. em razão de possíveis irregularidades relacionadas ao Pregão Eletrônico para Registro de Preços 173/2025, promovido pela Secretaria de Estado da Administração do Maranhão – Sead/MA, tendo como órgãos participantes o Instituto Estadual de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão – Iema e a Secretaria de Estado da Educação do Maranhão – Seduc/MA, com valor estimado de R$ 158.475.169,60, cujo objeto é a aquisição de kits de utensílios para merenda escolar, compostos por prato, cumbuca, copo e bandeja, fabricados em polipropileno grau alimentício, além de

uma colher em aço inox 304.

2. Em síntese, a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações – AudContratações aponta (peça 22) as ocorrências na condução do certame, potencialmente ofensivas aos princípios da legalidade, da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, da competitividade e da economicidade: estabelecimento de exigências restritivas, desprovidas de justificativa técnica; tratamento assimétrico entre as licitantes; e favorecimento da empresa declarada vencedora, com possível direcionamento do certame em seu benefício.

3. Os fundamentos para a adoção da medida cautelar encontram-se devidamente indicados no despacho acostado à peça 25, transcrito no relatório precedente, por intermédio do qual acolhi proposta elaborada pela unidade técnica de se determinar, cautelarmente, à Seduc/MA e à Sead/MA que suspendam novas adesões à Ata de Registro de Preços 14/2026, resultante do Pregão Eletrônico SRP 173/2025, e novas contratações dela decorrentes, com a utilização de recursos federais, até que o Tribunal delibere sobre o mérito desta representação, após o completo saneamento dos autos.

4. Como sabido, nos termos do art. 276 do Regimento Interno o Plenário ou o relator, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia de decisão de mérito, poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, com ou sem prévia oitiva da parte, determinando, entre outras providências, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada, nos termos do art. 45 da Lei 8.443/1992.

5. Todavia, o despacho do relator que adota a cautelar deve ser submetido ao Plenário para referendo, nos termos do art. 276, § 1º, do RITCU, razão pela qual o trago, nesta oportunidade, à deliberação deste Colegiado.

Ante o exposto, VOTO no sentido da aprovação do acórdão que submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de setembro de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2656/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.856/2026-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Representante: Fields Tactical Partners Ltda. (31.993.633/0001-71).
4. Unidades Jurisdicionadas: Secretaria de Estado da Educação do Maranhão (Seduc/MA) e Secretaria de Estado da Administração do Maranhão (Sead/MA).
5. Relator: Ministro Augusto 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 representação, com pedido de medida cautelar, sobre possíveis irregularidades relacionadas ao Pregão Eletrônico SRP 173/2025, promovido pela Secretaria de Estado da Administração do Maranhão (Sead/MA), cujo objeto é a aquisição de **kits** de utensílios para merenda escolar;

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

9.1. referendar a medida cautelar adotada pelo relator por meio do despacho contido à peça

25 destes autos, transcrito no relatório que precede este acórdão, bem como as medidas acessórias constantes do mencionado despacho; e

9.2. comunicar esta deliberação às unidades jurisdicionadas e à representante.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2656-38/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 016.499/2026-3
Natureza: Representação.
Unidades jurisdicionadas: Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT); Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit); Ministério dos Transportes (MT).
Representante: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e Aviação Civil (AudRodoviaAviação).
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA 90238/2026. OBRAS DE ADEQUAÇÃO DE CAPACIDADE E PAVIMENTAÇÃO DE VIAS MARGINAIS NA RODOVIA BR-364/RO (MUNICÍPIO DE PIMENTA BUENO/RO). SOBREPOSIÇÃO INTEGRAL DE OBJETO COM OBRIGAÇÕES CONTRATUAIS DE CONCESSÃO RODOVIÁRIA. VEDAÇÃO PERENTÓRIA À APLICAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS EM TRECHOS DE RODOVIAS CONCEDIDAS. RISCO DE DUPLO PAGAMENTO/ONERAÇÃO. FALHA DE COORDENAÇÃO INSTITUCIONAL. PRESENÇA DOS REQUISITOS DA FUMAÇA DO BOM DIREITO E DO PERIGO DA DEMORA. AFASTAMENTO DO PERIGO DA DEMORA REVERSO. OITIVA PRÉVIA. REFERENDO DA CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR.

RELATÓRIO

Trata-se de representação autuada pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação), com pedido de medida cautelar **inaudita altera parte**, em razão de graves indícios de irregularidade na Concorrência Eletrônica 90238/2026, conduzida pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit).

2. O certame tem por objeto a contratação de empresa especializada para a execução de obras e serviços de engenharia de melhoramentos e pavimentação nas marginais da Rodovia BR-364/RO, do km 193,70 ao km 195,80 (Trecho 1) e do km 199,20 ao km 201,13 (Trecho 2), perfazendo a extensão total de 4,03 km no município de Pimenta Bueno/RO.

3. Reproduzo, a seguir, como parte integrante deste relatório, o teor do despacho de minha lavra à peça 51, por meio do qual concedi a medida cautelar ora submetida ao referendo deste Egrégio Colegiado:

"*Trata-se de representação autuada, com pedido de medida cautelar* ***inaudita altera parte****, em decorrência de graves indícios de irregularidades identificados na Concorrência Eletrônica 90238/2026, conduzida pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT).*

2. O certame tem por objeto a contratação de empresa para a execução de obras e serviços de engenharia de melhoramentos e pavimentação nas marginais da Rodovia BR-364/RO (Trecho 1: km 193,70 ao km 195,80 e Trecho 2: km 199,20 ao km 201,13, perfazendo 4,03 km de extensão no município de Pimenta Bueno/RO).

3. A representação apontou haver patente sobreposição entre o objeto licitado pelo Dnit e as obrigações contratuais já assumidas no âmbito do Contrato de Concessão 6/2024, firmado em 18/7/2025 entre a União, por intermédio da ANTT, e a Concessionária de Rodovia Nova 364 S/A.

4. O aludido contrato de concessão contempla, em seu Programa de Exploração da Rodovia (PER Vol. II, item 3.2.2.B – Tabela 10), a obrigação de implantação de vias marginais em ambos os sentidos da BR-364/RO, entre os km 194,550 e 195,800 e entre os km 199,500 e 201,300 (totalizando 3,05 km em ambos os lados). Dessa forma, os 3,05 km concedidos estão inteiramente contidos na extensão de 4,03 km licitada pelo Dnit.

5. Em sede de exame preliminar, registrou-se que a Concorrência 90238/2026 encontrava-se voluntariamente suspensa por iniciativa do próprio Dnit. Em face dessa circunstância — que atenuava o risco de uma contratação iminente —, entendi que deveriam prevalecer os princípios do contraditório e da ampla defesa, razão pela qual indeferi provisoriamente a cautelar ***inaudita altera parte*** *e determinei a realização de oitiva prévia do Dnit, da ANTT e do Ministério dos Transportes.*

6. Promovidas as notificações, as unidades jurisdicionadas apresentaram os esclarecimentos e documentos devidos:

*i. Manifestação do Dnit****:*** *a Superintendência Regional do Dnit no Estado de Rondônia (SRE-RO) noticiou a abertura de procedimento de Projeto de Interesse de Terceiros (PIT) perante a ANTT e alegou a criticidade de segurança viária do trecho urbano. Todavia, em razão da escassez orçamentária enfrentada pela autarquia, a regional do DNIT registrou posicionamento favorável à alternativa de reequilíbrio econômico-financeiro entre a ANTT e a concessionária para a antecipação das obras no âmbito do próprio contrato de concessão. Por sua vez, a Diretoria de Infraestrutura Rodoviária (DIR/DNIT) ratificou que a licitação permanecia voluntariamente suspensa;*

ii. Manifestação do Ministério dos Transportes: a Secretaria Nacional de Transporte Rodoviário (SNTR/MT) esclareceu que sua orientação inicial favorável às obras do Dnit baseou-se em razões de política pública e de segurança viária, partindo da premissa de que os trechos urbanos somente seriam arrolados e transferidos à concessionária após a conclusão das intervenções públicas. Ocorre que a superveniência da informação de que o Termo de Arrolamento e Transferência dos Bens já havia sido assinado pela ANTT e pela concessionária alterou substancialmente o contexto fático, levando o Ministério a direcionar as vinculadas (Dnit e ANTT) a promoverem o devido equacionamento regulatório;

iii. Manifestação da ANTT: a agência reguladora confirmou expressamente a sobreposição geográfica entre o objeto da Concorrência 90238/2026 e as obrigações do PER do Contrato de Concessão 6/2024. Elucidou que a eventual tramitação de PIT não altera, por si só, as obrigações do PER, cabendo avaliar os reflexos regulatórios e econômico-financeiros diante da correspondência técnica dos escopos.

7. A AudRodoviaAviação, ao examinar o mérito das oitivas prévias (peças 48-50), concluiu que as justificativas apresentadas não foram capazes de elidir a ilegalidade apontada na exordial, de modo que propôs determinar, cautelarmente, ao Dnit que mantenha a suspensão da licitação do edital da Concorrência 90238/2026, até que o Tribunal se manifeste a respeito de sua regularidade, efetuando-se as oitivas dos órgãos envolvidos na questão.

8. A unidade especializada demonstrou a presença irrefutável do ***fumus boni iuris****. O art. 7º, parágrafo único, da Lei 12.379/2011 (que dispõe sobre o Sistema Federal de Viação) estabelece vedação expressa à aplicação de recursos financeiros da União em obras ou serviços que constituam responsabilidade contratual de concessionárias. Ademais, a dupla previsão de investimentos sobre o mesmo trecho viola o art. 24, inciso II, da Lei 10.233/2001 e o art. 9º, § 4º, da Lei 8.987/1995, gerando risco concreto de cobrança em duplicidade (via tarifa de pedágio e via orçamento público) e evidenciando grave falha de planejamento e coordenação institucional entre Dnit, ANTT e Ministério dos Transportes.*

9. A unidade técnica atestou, igualmente, a subsistência do ***periculum in mora.*** *Muito embora o edital se encontre suspenso voluntariamente, tal sobrestamento administrativo pode ser revogado a qualquer momento pelo gestor. A retomada do certame com a posterior adjudicação e celebração contratual atrairia direitos de terceiros, tornando a reversão do quadro substancialmente mais onerosa e complexa para o erário.*

10. Por outro lado, restou afastado o ***periculum in mora*** *reverso. A determinação para manutenção da suspensão da licitação não invalida o procedimento nem fere direitos adquiridos, uma vez que não houve homologação ou assinatura de contrato. Tampouco haverá desamparo aos usuários da rodovia, visto que as intervenções de infraestrutura e segurança viária na BR-364/RO permanecem contratualmente asseguradas pela concessão privada, podendo ter seu cronograma antecipado pela ANTT mediante os instrumentos regulatórios adequados (a exemplo da aplicação do Fator A/reequilíbrio).*

*11. Feito esse breve relato, passo a decidir****.***

12. Acolho integralmente as análises, a fundamentação jurídica e as conclusões formuladas pela AudRodoviaAviação, adotando-as como minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações que faço a seguir.

13. É inaceitável que a Administração Pública Federal utilize escassos recursos do orçamento público para licitar e executar obras viárias que já se encontram legal e contratualmente transferidas ao setor privado. A proibição veiculada no parágrafo único do art. 7º da Lei 12.379/2011 é perentória e cogente, não abrindo margem para a sobreposição de gastos públicos em segmentos outorgados à exploração privada.

14. Havendo urgência comprovada na travessia urbana, a solução técnica, jurídica e orçamentariamente hígida reside na negociação regulatória entre a ANTT e a Concessionária Nova 364 S/A, para a antecipação das metas do PER, e não no dispêndio duplicado de verbas federais pelo Dnit.

15. Assim, estando devidamente caracterizados a fumaça do bom direito e o perigo da demora, e demonstrada a ausência de perigo da demora reverso, impõe-se a pronta intervenção deste Tribunal para garantir a manutenção da suspensão do certame, até o julgamento definitivo de mérito.

16. Ante o exposto, DECIDO:

i. conceder medida cautelar, com fulcro no art. 276, ***caput****, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 7º, parágrafo único, da Lei 12.379/2011, os arts. 6º, § 1º, 7º, I, e 9º, § 4º, da Lei 8.987/1995, e os arts. 4º, § 1º, 11, IV, 20, II, 'a' e 'b', e 28, I, da Lei 10.233/2001, para que o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) mantenha a suspensão da Concorrência Eletrônica 90238/2026, até que este Tribunal delibere sobre o mérito da presente representação;*

ii. autorizar a oitiva do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, do Ministério dos Transportes e da Agência Nacional de Transportes Terrestres, nos termos do art. 276, § 3º, do Regimento Interno do TCU, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, manifestem-se

definitivamente quanto às irregularidades apontadas nesta representação, em especial sobre a sobreposição do objeto da Concorrência 90238/2026 com as obrigações previstas no Contrato de Concessão 6/2024 (Rodovia Nova 364 S/A), em afronta ao art. 7º, parágrafo único, da Lei 12.379/2011; e

iii. encaminhar cópia deste Despacho e da instrução técnica à peça 48 às aludidas unidades jurisdicionadas, a fim de subsidiar o cumprimento das oitivas.

À AudRodoviaAviação, para as devidas providências."

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de representação autuada pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação), com pedido de medida cautelar **inaudita altera parte**, em razão de graves indícios de irregularidade na Concorrência Eletrônica 90238/2026, conduzida pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit).

2. Como visto no Relatório precedente, neste momento processual, aprecia-se medida cautelar por mim adotada mediante o despacho à peça 51 destes autos, determinando ao Dnit que mantenha a suspensão do andamento da Concorrência Eletrônica 90238/2026 até que esta Corte delibere sobre o mérito do processo.

3. O certame visa à contratação de empresa de engenharia para a execução de obras de melhoramento e pavimentação de vias marginais na Rodovia BR-364/RO, no trecho urbano de Pimenta Bueno/RO (km 193,70 a 195,80 e km 199,20 a 201,13, perfazendo 4,03 km).

4. Em síntese, a AudRodoviaAviação apontou a existência de flagrante sobreposição entre o objeto licitado pelo Dnit e as obrigações de investimento contratualmente atribuídas à iniciativa privada no âmbito do Contrato de Concessão 6/2024, pactuado em 18/7/2025 pela ANTT com a Concessionária de Rodovia Nova 364 S/A. Conforme demonstrado tecnicamente, o Programa de Exploração da Rodovia (PER) abrange a obrigação de implantação de 3,05 km de vias marginais nos exatos segmentos contidos na licitação do DNIT.

5. Quando do exame inicial, acolhendo a cautela necessária e constatando que a licitação fora voluntariamente sobrestada pelo Dnit, indeferi provisoriamente a liminar **inaudita altera parte** e ordenei a realização de oitiva prévia do Dnit, da ANTT e do Ministério dos Transportes.

6. Analisadas as manifestações trazidas pelas unidades jurisdicionadas, resta inconteste a caracterização da fumaça do bom direito (**fumus boni iuris**). A pretensão de aporte de recursos federais para a execução de obra pública em segmento rodoviário objeto de outorga de concessão à exploração privada esbarra na vedação peremptória inserta no art. 7º, parágrafo único, da Lei 12.379/2011 (Lei do Sistema Federal de Viação). Tal preceito proíbe expressamente a aplicação de verbas orçamentárias da União em obras que constituam obrigação contratual de concessionárias.

7. Cumpre destacar que a cumulação de dispêndio financeiro orçamentário para cobrir investimentos rodoviários paralelamente assegurados e remunerados mediante arrecadação tarifária dos usuários afronta, de igual modo, o art. 24, inciso II, da Lei 10.233/2001 e o art. 9º, § 4º, da Lei 8.987/1995. Trata-se de grave falha de planejamento e coordenação institucional entre o DNIT, a ANTT e o Ministério dos Transportes, que resultaria no bis in idem e na ineficiência alocativa dos escassos recursos públicos.

8. A superveniência da assinatura do Termo de Arrolamento e Transferência dos Bens da rodovia entre a ANTT e a Concessionária Nova 364 S/A afasta qualquer dúvida quanto à perfeita subsunção do fato à norma proibitiva. Existindo reclamo justificado de urgência para melhoria da segurança viária na travessia urbana de Pimenta Bueno/RO, a solução jurídica e orçamentariamente hígida não é o dispêndio orçamentário primário pelo DNIT, mas sim a célere negociação regulatória entre a ANTT e a concessionária para antecipação das metas fáticas do PER, utilizando-se dos

instrumentos contratuais pertinentes (a exemplo da recomposição do equilíbrio econômico-financeiro via Fator A).

9. De outra parte, o perigo da demora (**periculum in mora**) revelou-se subsistente. Embora o edital se encontrasse suspenso voluntariamente pelo Dnit, o sobrestamento meramente administrativo pode ser revertido pela autoridade autárquica a qualquer momento. A eventual retomada do certame, com adjudicação e formalização de avença com terceiros de boa-fé, criaria entraves jurídicos complexos e geraria prejuízos patrimoniais de difícil reparação para o erário.

10. Por fim, não se divisa a ocorrência de perigo da demora reverso (**periculum in mora** reverso). A manutenção da suspensão preventiva da licitação não induz ao desamparo dos usuários da rodovia nem interrompe serviços essenciais, porquanto as intervenções de melhoramento viário permanecem juridicamente garantidas pelo contrato de concessão firmado com a concessionária privada.

11. Dessa forma, configurados cumulativamente os pressupostos da fumaça do bom direito e do perigo da demora, e demonstrada a inexistência de perigo da demora reverso, a manutenção da suspensão da Concorrência Eletrônica 90238/2026, com a ordenação das competentes oitivas, firma-se como medida impositiva para resguardar a ordem legal, o erário e a utilidade da futura decisão de mérito deste Tribunal.

12. Todavia, o despacho do relator que adota a cautelar deve ser submetido ao Plenário para referendo, nos termos do art. 276, § 1º, do RITCU, razão pela qual o trago, nesta oportunidade, à deliberação deste Colegiado.

Ante o exposto, e com fulcro no art. 276, **caput** e § 1º, do Regimento Interno do TCU, VOTO por que o Tribunal adote a minuta de Acórdão que ora submeto à deliberação deste Egrégio Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de setembro de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2657/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.499/2026-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Representante: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e Aviação Civil (AudRodoviaAviação).
4. Unidades jurisdicionadas: Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT); Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit); Ministério dos Transportes (MT).
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta representação, com pedido de medida cautelar, acerca de graves indícios de irregularidade na Concorrência Eletrônica 90238/2026, promovida pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), objetivando a execução de obras e serviços de engenharia de melhoramentos e pavimentação nas marginais da Rodovia BR-364/RO (no município de Pimenta Bueno/RO);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do

Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento no art. 276, § 1º, do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. referendar a medida cautelar adotada pelo relator por meio do despacho contido à peça 51 destes autos, transcrito no relatório que precede este acórdão, bem como as medidas acessórias constantes do mencionado despacho; e

9.2. comunicar a presente deliberação ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, à Agência Nacional de Transportes Terrestres e ao Ministério dos Transportes.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2657-38/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 019.471/2026-2.
Natureza: Administrativo.
Unidades Jurisdicionadas: Banco Central do Brasil (BCB), Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT), Câmara dos Deputados, Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) e Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SGD/MGI).
Interessado: Tribunal de Contas da União (TCU).
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: ADMINISTRATIVO. PROPOSTA DE AÇÃO DE CONTROLE. AUDITORIA OPERACIONAL COM ASPECTOS DE CONFORMIDADE. AVALIAÇÃO DO PLANEJAMENTO, CONTRATAÇÃO E GESTÃO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL GENERATIVA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL (APF). IDENTIFICAÇÃO DE RISCOS DE CONSUMO EMBUTIDO EM CONTRATOS DE COMPUTAÇÃO EM NUVEM (**CLOUD BROKERS**). COMPATIBILIDADE COM A RESOLUÇÃO-TCU 308/2019 E A PORTARIA-SEGECEX 14/2014. PLANO OPERACIONAL SEGECEX 2025-2027 (SISTEMA PLANEJAR 180159). ALINHAMENTO AO PLANO ESTRATÉGICO DO TCU 2023-2028 (OBJETIVO ESTRATÉGICO. MATERIALIDADE ESTIMADA EM R$ 340 MILHÕES. ELEVADA RELEVÂNCIA E OPORTUNIDADE PREVENTIVA. APROVAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO.

RELATÓRIO

Transcrevo, a seguir, o pronunciamento de peça 3 lavrado pela Secretaria de Controle Externo de Governança, Inovação e Transformação Digital do Estado (SecexEstado), que se manifestou de acordo com a proposta da Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI), de peça 2:

"*Trata-se de proposta de fiscalização encaminhada pela Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI), na modalidade auditoria operacional, com aspectos de conformidade, cujo objetivo é avaliar o planejamento, a contratação e a gestão contratual de inteligência artificial na Administração Pública Federal, bem como a adequação dos mecanismos e estruturas de governança e a suficiência dos normativos que disciplinam essas contratações (peça 2).*

2. A proposta encaminhada, número 3190, atendeu às orientações contidas no art. 16 da Resolução-TCU 308/2019 e no art. 5º, inciso III, da Portaria-Segecex 14/2014, com as justificativas expressas quanto aos quesitos riscos, oportunidade, materialidade e relevância, a seguir transcritos (peça 2):

Riscos

O objeto desta fiscalização é um conjunto de contratações da Administração Pública Federal nas quais que a inteligência artificial (IA) generativa é fornecida e remunerada por consumo, mediante métricas como tokens processados, créditos de nuvem e chamadas de API. Nesse modelo, os órgãos não adquirem licenças ou ativos, mas pagam mensalmente pelo volume consumido, medido pelo fornecedor. Os preços são definidos em dólar pelos provedores e convertidos por unidades e fatores de catálogo (ex.: USN, CSN, CSB) estabelecidos por intermediários (cloud brokers) que revendem a capacidade computacional dos grandes provedores. A produção de conhecimento em andamento (TC 014.939/2026-6) identificou um descompasso entre o crescimento do uso de IA e as contratações explicitamente registradas com esse objeto. Desde janeiro de 2025, o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) registra 686 contratações federais com alguma menção a IA, das quais apenas 75 possuem objeto dedicado, somando R$ 20,8 milhões, predominantemente em assinaturas de ferramentas prontas. No mesmo período, foram publicadas mais de 2 mil contratações de computação em nuvem, com valor estimado de aproximadamente R$ 3,5 bilhões. Embora os registros do PNCP não indiquem contratações expressivas de IA, indicadores de maturidade e governança mostram expansão acelerada do seu uso. No Autodiagnóstico Sisp 2025, órgãos do Poder Executivo declararam dezenas de soluções de IA implantadas e em desenvolvimento, enquanto o iGovTIC-JUD 2025 registra ampla adoção da tecnologia pelos tribunais. Entre 2024 e 2025, a proporção de órgãos do Executivo sem iniciativas estruturadas de IA caiu de 62% para 49%; no Judiciário, a proporção de órgãos com soluções ou modelos de IA passou de 43%, em 2021, para 96%, em 2025. Diante desse contraste, a produção de conhecimento levantou a hipótese de que parcela relevante do consumo de IA generativa esteja embutida em contratos de computação em nuvem remunerados por consumo. Tal hipótese é reforçada pelo catálogo padronizado de serviços em nuvem da Secretaria de Governo Digital (SGD), que relaciona mais de 12 mil serviços de IA generativa medidos por token nos catálogos da Azure, Google e AWS. Os riscos identificados abrangem todo o ciclo da contratação. No planejamento, a demanda pode estar sendo orientada pela tecnologia e não pela necessidade de negócio, resultando em soluções inadequadas, onerosas ou incapazes de resolver o problema que motivou a contratação. Também pode não haver adequado dimensionamento do consumo esperado, gerando superdimensionamento ou subdimensionamento contratual. Na seleção do fornecedor, a contratação pode ocorrer sem competição efetiva e sem comparabilidade adequada dos preços unitários de consumo. Na execução e fiscalização, pode haver pagamentos sem comprovação suficiente do consumo faturado e sem avaliação dos resultados efetivamente alcançados, transformando a despesa em custeio recorrente sem benefícios organizacionais demonstráveis. As organizações selecionadas para fiscalização representam diferentes posições dessa cadeia e os três Poderes, observados critérios de materialidade, intensidade de uso declarado de IA, papel institucional e abrangência. O Banco Central e o IBGE figuram entre os maiores usuários declarados de IA no Autodiagnóstico Sisp 2025 e mantêm contratos de nuvem com o Serpro. O CNJ e o CSJT declaram uso de IA no iGovTIC-JUD 2025 e concentram relevantes contratações remuneradas por consumo no Judiciário. A Câmara dos Deputados possui contrato de nuvem com finalidade expressa de uso de IA. O Serpro integra a seleção por sua posição como principal fornecedor de nuvem para órgãos públicos, e a SGD por seu papel de órgão central do Sisp responsável por diretrizes e governança da matéria.

Oportunidade

A adoção de inteligência artificial acelera-se em todos os Poderes. No Autodiagnóstico Sisp 2025, quatro em cada dez órgãos respondentes já declaram soluções de IA (além de outras em desenvolvimento) e, no iGovTIC-JUD 2025, 90 dos 94 órgãos do Judiciário declaram contar com soluções de IA. A presente ação de controle, portanto, mostra-se oportuna justamente pelo estágio inicial das contratações, tendo em vista que as contratações específicas de IA generativa ainda são poucas e de pequeno valor no setor público federal. A fiscalização neste momento permite ao Tribunal atuar antes que eventuais problemas se materializem em escala. Se um mercado de contratações dedicadas de IA vier a se formar, aumentam-se as chances de as salvaguardas de rastreabilidade e de possibilidade de conferência já terem sido induzidas em decorrência da atuação do TCU; se o consumo de IA permanecer ingressando pela nuvem, o aprimoramento dos controles alcançará exatamente a via em que ele ocorre. A fiscalização traz, ainda, oportunidade de introduzir na Administração Pública o debate sobre os resultados do uso de inteligência artificial, isto é, sobre qual problema cada contratação se propõe a resolver e sobre o que o consumo contratado muda nos processos de trabalho e na eficiência dos órgãos. Ademais, a ação dá sequência à atuação do Tribunal sobre a temática da inteligência artificial generativa. Como exemplo, cita-se o TC 001.458/2026-4, no qual o Tribunal auditou uma solução de TI baseada em IA generativa em operação no Judiciário (sistema Galileu, da Justiça do Trabalho), além do TC 018.228/2026-7, em que o TCU iniciou auditoria para avaliar a segurança do uso de IA generativa no TCU. A presente fiscalização, por sua vez, passa a abordar o tema sob a perspectiva das contratações que viabilizam o uso de IA na Administração Pública federal.

Materialidade

Os contratos das organizações selecionadas somam aproximadamente R$ 340 milhões: contrato estruturante do CSJT (mais de R$ 150 milhões em adesões); CNJ 12/2024 (R$ 89,4 milhões); IBGE dispensa 216/2025 (R$ 76,8 milhões); BCB 4383/2024 (R$ 19,4 milhões); Câmara dos Deputados 174/2025 (R$ 6,4 milhões). Os valores dos contratos são estimativos, pagos conforme o consumo efetivo.

Relevância

Para a Administração Pública federal, a fiscalização alcança o próprio modelo comercial pelo qual a inteligência artificial generativa ingressa no setor público, com remuneração por unidade de consumo. A capacidade de demonstrar, conferir e gerir esse consumo condiciona todo o restante do ciclo, pois, sem ela, não há como dimensionar quantitativos no planejamento, comparar preços na seleção do fornecedor nem atestar contraprestações na execução contratual. Ao dirigir-se aos órgãos e entidades centrais de cada Poder, à principal estatal intermediária de soluções de IA e aos órgãos que formulam os instrumentos centrais (SGD e CNJ), a auditoria atua sobre o núcleo de onde o modelo se propaga para toda a Administração, com efeito multiplicador, uma vez que as salvaguardas induzidas nesses pontos alcançam também as organizações que seguem seus contratos, catálogos e normativos. Além disso, entre os pregões eletrônicos de tecnologia da informação e comunicação (TIC) realizados desde 2025, que somam cerca de R$ 26 bilhões em itens de tecnologia, as contratações dedicadas de IA generativa responderam por menos de 0,2% do volume divulgado, o que evidencia o estágio inicial dessa adoção e a janela de que o controle dispõe para induzir salvaguardas antes que o volume contratado escale. Sob a perspectiva social, o trabalho contribui para que a adoção da inteligência artificial pelo Estado ocorra com despesa rastreável, contraprestação demonstrável e proteção dos dados públicos, inclusive processuais e fiscais, que trafegam pela cadeia de fornecimento. Essas condições permitem que as contratações de IA gerem valor público e que a inovação melhore a prestação de serviços ao cidadão. Para o controle externo, trata-se de objeto novo para a Administração, para o mercado e para o próprio controle, e fiscalizá-lo desde já permite ao Tribunal acompanhar o desenvolvimento do objeto na Administração Pública

3. A fiscalização objeto da proposta está cadastrada no Sistema Planejar, sob o número 180159, e, portanto, compõe o Plano Operacional da Segecex 2025-2027.

4. A ação está alinhada ao Plano Estratégico do TCU 2023-2028, contribuindo diretamente para o alcance do objetivo '2-Contribuir para a regularidade e a economicidade de atos e contratos administrativos'.

5. O esforço para executar a ação fiscalizatória foi estimado em 200 HDs, assim distribuídos:

Planejamento	*28*

Execução	*108*
Relatório	*36*
Total	***172***

6. O custo total previsto foi de R$ 430.000,00, o qual corresponde exclusivamente ao custo dos 172 HDs do esforço estimado, uma vez que não há previsão de custos relativos a diárias e passagens.

7. Considerando a conformidade da proposta com as orientações contidas na Resolução-TCU 308/2019 c/c a Portaria-Segecex 14/2014, em especial a conveniência da realização da ação e o alinhamento ao Plano Estratégico do TCU 2023-2028, o parecer desta Secretaria é favorável à aprovação da fiscalização apresentada.

8. Diante do exposto, encaminho, com base na delegação de competência constante no art. 1º, II, da Portaria-Segecex 1/2025, os presentes autos ao gabinete do Relator, para as providências estabelecidas no art. 17, § 5º, III da Resolução - TCU 308/2019.

9. *Por fim, solicito que o processo seja restituído, posteriormente, a esta Secretaria, para adoção das providências pertinentes.*"

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de proposta de fiscalização, na modalidade Auditoria Operacional, formulada pela Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI) e endossada pela Secretaria de Controle Externo de Governança, Inovação e Transformação Digital do Estado (SecexEstado).

2. O trabalho tem por objetivo avaliar o planejamento, a contratação e a gestão contratual de soluções de inteligência artificial (IA) na Administração Pública Federal (APF), bem como verificar a adequação dos mecanismos e estruturas de governança e a suficiência dos normativos que disciplinam tais contratações.

3. A ação fiscalizatória abrange relevante rol de organizações públicas representativas dos três Poderes e do ecossistema de governança de TIC, razão pela qual trago à aprovação deste Plenário, quais sejam: Banco Central do Brasil (BCB), Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT), Câmara dos Deputados, Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) e Secretaria de Governo Digital (SGD/MGI).

I – Contexto Histórico: A Evolução da Inteligência Artificial, o Salto da IA Generativa e o Panorama dos Investimentos em TI

4. Para compreender a relevância da presente proposta de fiscalização, faz-se indispensável traçar um escorço histórico sobre a transformação da tecnologia da informação e a emergência da inteligência artificial como vetor estruturante das economias modernas e das instituições públicas.

5. Nas últimas décadas, a inteligência artificial evoluiu de um campo essencialmente acadêmico e experimental para se consolidar como uma das principais tecnologias de uso geral (**General Purpose Technology**) do século XXI. Inicialmente, o desenvolvimento da IA foi marcado pela prevalência da inteligência artificial não generativa (ou preditiva/tradicional). Alicerçada em algoritmos de aprendizado de máquina (*machine learning*) e redes neurais profundas (**deep learning**), esse paradigma focou no reconhecimento de padrões, classificação automatizada de dados, análise preditiva e otimização de decisões. No setor público e privado, a IA preditiva trouxe ganhos expressivos em sistemas de detecção de fraudes, pontuação de risco de crédito, logística corporativa, diagnósticos médicos e triagem automatizada de processos judiciais e administrativos.

6. Contudo, a partir do final da última década e com forte aceleração a partir de 2022, o mundo testemunhou o advento disruptivo da inteligência artificial generativa (IAGen). Fundamentada em arquiteturas de transformadores (**transformers**) e modelos de linguagem de grande escala (**Large Language Models** - LLMs), a IA generativa transcendeu a mera análise de dados existentes para passar a criar conteúdo — textos complexos, códigos de programação, análises sintéticas, imagens e modelos multimodais — a partir de comandos em linguagem natural. Essa mudança reduziu drasticamente as barreiras de interação entre humanos e computadores, desencadeando uma corrida global por ganhos de produtividade e automatização de atividades cognitivas.

7. No cenário internacional privado, essa transição deflagrou uma onda sem precedentes de investimentos em infraestrutura tecnológica. Provedores globais de computação em nuvem (**hyperscalers** como Microsoft Azure, Amazon Web Services e Google Cloud) e fabricantes de semicondutores direcionaram centenas de bilhões de dólares para o processamento de alto desempenho, construção de **datacenters** hiperconectados e desenvolvimento de modelos proprietários e de código aberto. A inteligência artificial deixou de ser um item adicional do departamento de TI para se tornar o motor central das estratégias de negócios no mercado corporativo mundial.

8. No setor público em geral, e de forma acentuada no Brasil, o impacto dessa transformação é visível e profundo. Na Administração Pública Federal, os gastos anuais empenhados em tecnologia da informação mantiveram-se em patamares elevados, variando entre R$ 8,8 bilhões e R$ 12,0 bilhões ao ano no último quinquênio, demonstrando que a TI deixou de ser atividade-meio acessória para se converter no núcleo de prestação dos serviços públicos e execução de políticas de Estado (cf. Acórdãos 316/2025-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, Sessão de 19/02/2025[1], e 467/2026-Plenário, Rel. Min. Jhonatan de Jesus, Sessão de 04/03/2026[2]).

9. Paralelamente, os investimentos na digitalização do Estado brasileiro ganharam enorme impulso, impulsionados pela migração massiva da infraestrutura física para serviços de computação em nuvem e pela consolidação de plataformas digitais. Se, no passado, o investimento público em IA ocorria de forma pontual por meio do desenvolvimento interno de modelos analíticos específicos, a virada para a IA generativa alterou radicalmente a dinâmica de mercado: os órgãos públicos passaram a demandar acesso imediato a capacidade computacional intensiva e a modelos pré-treinados oferecidos como serviço (**SaaS/PaaS/IaaS**) pelas grandes corporações multinacionais.

10. É nesse ambiente de aceleração vertiginosa e de volumosos investimentos públicos e privados que se insere o desafio trazido pela AudTI: assegurar que o ingresso e a expansão da IA generativa no Estado brasileiro ocorram sob governança adequada, transparência custos-benefícios e estrita observância aos princípios da economicidade, eficiência e proteção do patrimônio público.

II – Dos Fatos e da Análise Técnica da Unidade Especializada

11. A instrução da unidade técnica toma por base os achados preliminares da produção de conhecimento autuada no TC 014.939/2026-6, a qual identificou nítido descompasso entre a aceleração do uso da inteligência artificial generativa no setor público e o reduzido registro formal de contratos dedicados a essa tecnologia.

12. A pesquisa realizada no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) revelou que, desde janeiro de 2025, de um total de 686 contratações com menções a IA, apenas 75 possuíam objeto especificamente dedicado — somando R$ 20,8 milhões, essencialmente voltados à aquisição de ferramentas prontas. No mesmo período, contudo, foram celebradas mais de 2 mil contratações de computação em nuvem, totalizando montante estimado de R$ 3,5 bilhões.

13. Paralelamente, dados do Autodiagnóstico Sisp 2025 e do iGovTIC-JUD 2025 comprovam a expansão acelerada da tecnologia. No Poder Executivo, a proporção de órgãos sem iniciativas estruturadas de IA reduziu-se de 62% para 49% entre 2024 e 2025, ao passo que, no Poder Judiciário, o percentual de tribunais com soluções de IA em operação ou desenvolvimento saltou de 43%, em 2021, para 96%, em 2025.

14. Em contraste com os tímidos registros contratuais específicos de IA, pesquisas oficiais atestam a disseminação acelerada da tecnologia nos órgãos públicos:

i. No Poder Executivo: dados do Autodiagnóstico Sisp 2025 indicam que quatro em cada dez órgãos respondentes declaram possuir soluções de IA em operação ou desenvolvimento, tendo a proporção de órgãos sem iniciativas estruturadas de IA caído de 62% para 49% entre 2024 e 2025;

ii. No Poder Judiciário: dados do iGovTIC-JUD 2025 apontam que 90 dos 94 órgãos do Judiciário contam com soluções de IA, sendo que o percentual de tribunais com modelos de IA saltou de 43%, em 2021, para impressionantes 96% em 2025.

15. Diante do paradoxo entre o baixo valor de contratos dedicados e o uso disseminado da IA, a AudTI formulou a hipótese de que parcela expressiva do consumo de IA generativa estaria sendo contratada de forma indireta, embutida em contratos de computação em nuvem remunerados por consumo (medidos por tokens processados, créditos de nuvem e chamadas de API) e viabilizados por intermediários (**cloud brokers**) que revendem capacidade computacional. Essa hipótese é reforçada pela constatação de que o catálogo padronizado da SGD/MGI relaciona mais de 12 mil serviços de IA generativa tarifados por token nos catálogos das provedoras AWS, Azure e Google Cloud.

16. Diante desse cenário de consumo fluído e descentralizado, a unidade técnica mapeou riscos críticos em todo o ciclo de contratação:

i. no planejamento: demandas impulsionadas pelo apelo da tecnologia em detrimento de necessidades reais de negócio, gerando soluções custosas e ineficazes, além da ausência de dimensionamento adequado do consumo futuro;

ii. na seleção do fornecedor: ausência de competição efetiva e falta de comparabilidade objetiva de preços unitários em dólar convertidos por tabelas de intermediários (*brokers*); e

iii. na execução e fiscalização: liquidação e pagamento de despesas sem mecanismos independentes de medição de telemetria e conferência do consumo faturado, transformando a inovação em despesa de custeio corrente recorrente sem demonstração de valor público agregado.

III – Da Fundamentação Técnica e Jurídica

17. Sob a ótica regimental e procedimental, a proposta atende integralmente às exigências do art. 16 da Resolução-TCU 308/2019 e do art. 5º, inciso III, da Portaria-Segecex 14/2014, respaldando-se em justificativas consistentes quanto aos requisitos essenciais:

i. Risco: elevada vulnerabilidade na gestão de contratos complexos de prestação de serviços de IA generativa tarifados por uso indireto, sem salvaguardas claras de rastreabilidade, custos unitários e segurança da informação;

ii. Oportunidade: estágio inicial das contratações específicas de IA generativa (que corresponderam a menos de 0,2% dos R$ 26 bilhões licitados em TIC desde 2025), permitindo que o TCU atue tempestivamente para induzir salvaguardas de governança, medição e rastreabilidade antes do escalonamento dos gastos;

iii. Materialidade: as avenças celebradas pelas organizações selecionadas somam montante estimado de R$ 340 milhões — abrangendo o contrato estruturante do CSJT (com mais de R$ 150 milhões em adesões), o Contrato CNJ 12/2024 (R$ 89,4 milhões), a Dispensa IBGE 216/2025 (R$ 76,8 milhões), o Contrato BCB 4383/2024 (R$ 19,4 milhões) e o Contrato Câmara dos Deputados 174/2025 (R$ 6,4 milhões);

iv. Relevância: impacto direto sobre o modelo comercial de entrada da IA no setor público e efeito multiplicador do controle, dado que a atuação sobre os órgãos centrais e definidores de diretrizes (como a SGD/MGI e o CNJ) induz aperfeiçoamentos normativos (a exemplo da Portaria SGD/MGI 5.950/2023) aplicáveis a toda a Administração Pública Federal.

18. A ação encontra-se regularmente cadastrada no Sistema Planejar sob o nº 180159, integrando o Plano Operacional da Segecex 2025-2027, e guarda estrito alinhamento ao Plano Estratégico do TCU 2023-2028, em especial ao Objetivo Estratégico 2 (*"Contribuir para a regularidade e a economicidade de atos e contratos administrativos"*). O esforço operacional para a

execução da auditoria foi dimensionado em 172 Horas-Diretas (HD), sendo 28 delas para planejamento, 108 para execução e 36 HD para elaboração do relatório, traduzindo-se essas horas de trabalho em custo avaliado em R$ 430.000,00, sem qualquer previsão de despesas adicionais com diárias e passagens.

19. O titular da SecexEstado apresentou parecer favorável, com base na delegação de competência (art. 1º, II, da Portaria-Segecex 1/2025 e art. 17, § 5º, III, da Resolução-TCU 308/2019).

IV –Conclusão e encaminhamento

20. Considerando a consistência do diagnóstico, o preenchimento de todos os requisitos normativos e a elevada oportunidade da intervenção pedagógica e preventiva deste Tribunal sobre objeto inovador e de alto impacto na eficiência do Estado, acolho na íntegra a fundamentação da unidade especializada e do órgão de controle externo superior como minhas razões de decidir e ponho-me de acordo com a realização do trabalho de fiscalização ora proposto.

Ante o exposto, VOTO pela aprovação do acórdão que submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de setembro de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2658/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.471/2026-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Administrativo
3. Interessado: Tribunal de Contas da União (TCU).
4. Unidades jurisdicionadas: Unidades Jurisdicionadas: Banco Central do Brasil (BCB), Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT), Câmara dos Deputados, Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) e Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SGD/MGI).
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI) e Secretaria de Controle Externo de Governança, Inovação e Transformação Digital do Estado (SecexEstado).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos este processo administrativo que trata de proposta de ação de controle, na modalidade Auditoria Operacional, para avaliar o planejamento, a contratação e a gestão contratual de inteligência artificial na Administração Pública Federal, bem como a adequação das estruturas de governança e normativos correlatos;

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. 17, § 3º, da Resolução-TCU 308/2019, em:

9.1. autorizar a realização da presente proposta de fiscalização, na modalidade auditoria operacional, nos moldes propostos pela Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI) e endossados pela Secretaria de Controle Externo de Governança, Inovação e Transformação Digital do Estado (SecexEstado); e

9.2. restituir estes autos à SecexEstado, para a adoção das providências cabíveis.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2658-38/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário
TC 022.517/2022-7
Natureza: Representação.
Unidade Jurisdicionada: Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras).
Representante: Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo).
Representação legal: Luigi Bruno de Lima Avalone Ramalho (OAB/RJ 125.916), entre outros, representando a Petrobras.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES EM LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES DE BENS E SERVIÇOS. OITIVA PRÉVIA. CONTROVÉRSIA EXAMINADA PELO STF NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.942/DF. ENTENDIMENTO PELA NÃO OBRIGATORIEDADE DE REALIZAÇÃO DE LICITAÇÃO PARA A CONTRATAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS POR CONSÓRCIOS DE EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E OUTROS HIDROCARBONETOS FLUIDOS. CONHECIMENTO. IMPROCEDÊNCIA. IDENTIFICAÇÃO DE DESCONFORMIDADE NO REGULAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS DA PETROBRAS EM RELAÇÃO AO DISPOSTO NO ART. 1º, § 7º, DO DECRETO 9.355/2018. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir, com ajustes de forma, a primeira instrução de mérito lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração – AudPetróleo (peça 50), a qual contou com a anuência do escalão dirigente da unidade técnica (peças 51 e 52):

"*I. INTRODUÇÃO*

Cuidam estes autos de representação da equipe de auditoria ao então Titular da SeinfraPetróleo (atual AudPetróleo), em razão de achado relevante no curso da auditoria TC 002.542/2022-6, realizada no período de 28/3/2022 a 1/7/2022, com o objetivo de verificar a conformidade do Projeto de Desenvolvimento de Produção Sergipe Águas Profundas (PDP SEAP 1), na Bacia Sergipe/Alagoas, à Sistemática de Investimentos da Petrobras e a aspectos legais,

econômicos, orçamentários, técnicos e de gestão.

2. No decorrer da citada fiscalização, constataram-se irregularidades decorrentes de ***pareceres jurídicos da Petrobras e interpretações equivocados sobre o alcance e a aplicação do §5º do art. 1º da Lei 13.303/2016*** *(doravante denominada Lei das Estatais), com risco de prejuízos bilionários aos cofres da Companhia,* ***relacionadas a não realização de procedimentos licitatórios nas contratações de bens e serviços feitas por ela, quando participante de consórcio, na condição de operadora em afronta direta ao referido dispositivo normativo****, relatadas e representadas conforme peça 23, a qual contou com a anuência dos dirigentes (peças 24-25).*

3. Destaca-se que é clara a obrigação imposta pelo citado parágrafo, literalmente dispondo que 'submetem-se ao regime previsto nesta Lei a empresa pública e a sociedade de economia mista que participem de consórcio, conforme disposto no art. 279 da Lei 6.404, de 15 de dezembro de 1976, na condição de operadora'.

4. A presente instrução visa analisar a manifestação da Petrobras (peça 41), bem como da Nota Técnica (peça 42), apresentadas pela Companhia em resposta à oitiva realizada por esta Unidade Técnica. Antes, porém, cumpre apresentar breve histórico processual.

II. HISTÓRICO

5. Em 26/12/2022, foi juntado Memorial pela Petrobras (peça 28) com o objetivo de atacar o mérito da presente Representação, requerendo o julgamento por sua improcedência, e de, alternativamente, promover a oitiva da Petrobras sobre os pontos a serem especificados pelo Relator.

6. Em Despacho de 20/1/2023 (peça 29), o Relator, Ministro Augusto Nardes, em privilégio aos princípios da ampla defesa, do contraditório e da busca da verdade real, determinou a restituição dos autos a esta Unidade Técnica para: (i) análise das alegações expostas no Memorial supracitado e instrução complementar, com reavaliação do encaminhamento anteriormente proposto; e (ii) oitiva prévia da Entidade em face dos pontos questionados nos autos, caso mantidas as conclusões anteriores.

7. Em novo e uníssono pronunciamento (peças 30 a 32) para dar cumprimento à primeira determinação do Relator, esta AudPetróleo demonstrou que a Companhia não trouxera elementos novos capazes de alterar os fundamentos e as conclusões da equipe de auditoria da fiscalização TC 002.542/2022-6, constantes da peça exordial desta Representação (peça 23) e suportados por extensa documentação e análises acostadas aos autos (peças 4 a 22), destacando-se os seguintes pontos do exame técnico proferido à peça 30, importantes para a presente análise de mérito:

7. O objeto da representação é claro e está exposto já na introdução da instrução de peça 23 ['alcance e aplicação do §5º do art. 1º da Lei 13.303/2016']: (...)

8. Resta claro, portanto, que o presente processo é objetivo e relacionado à competência desta Corte de Contas ***como fiscal da lei****, prevista no inciso IX do art. 71 da CF/1988 (...)*

*(...) 10. Ato contínuo, na seção III – 'Exame de Admissibilidade', mais uma vez se deixa claro que as '****causas subjetivas estão sendo saneadas naqueles autos*** *[TC 002.542/2022-6 – fiscalização origem desta Representação e referida na Introdução] e que as causas objetivas serão dispostas, analisadas e tratadas no presente processo, devido à urgência pela adoção de medidas* ***para pôr fim à insegurança jurídica*** *que recai sobre o tema'.*

11. (...) certo é que, atualmente, ***a Lei 13.303/2016 goza de presunção de constitucionalidade****, e o dispositivo estatutário citado precisa ser cumprido pela Petrobras, não tendo este TCU competência para, em processo objetivo e com eficácia erga omnes, afastar a aplicação de dispositivo legal vigente.*

(...) 13. Em termos técnico-jurídicos, ***resta prejudicada a tese baseada em doutrina construída por pareceristas externos contratados pela Petrobras e incorporada aos seus pareceres corporativos sobre o tema*** *[JURÍDICO/GG-AT/JEP – 4075/2018, peça 4, e JURÍDICO/GG-AT/JEP – 4219/2018, peça 6], no sentido de que o art. 1º, §7º, do citado decreto, viria a dar interpretação conforme ao dispositivo estatutário, limitando o seu alcance a situações em que a Petrobras fosse ao mercado contratar em nome próprio para posterior cessão de seus bens e serviços ao consórcio. Em outras palavras, em prol da segurança jurídica, enquanto em vigor o §5º do art. 1º da Lei 13.303/2016 e sem restrição de alcance definida em sede de controle concentrado pelo STF, só resta a Petrobras dar cumprimento a este preceito legal.*

14. A última parte do exame, com relação ao mérito da presente representação, ***serve para demonstrar ao TCU***

a gravidade da não observação do §5º do art. 1º da Lei 13.303/2016*, pois (...)* ***o não cumprimento do estatuto jurídico [Lei das Estatais] é a maior fonte de insegurança jurídica pela Petrobras****.*

15. (...) importante registrar que é entendimento desta equipe de auditoria (...) [que] ***defender a aquisição de bens e serviços pelos consórcios operados pela Petrobras devam seguir na integralidade as regras estatutárias para licitar e contratar não significa ter que descumprir as regras contract awards*** *[relacionadas ao processo de contratação]* ***previstas nos JOA*** *[da expressão inglesa Joint Operating Agreements ou Acordo de Operações Conjuntas]* ***ou prejudicar algum direito e garantia dos parceiros não-operadores nele previstos****.*

16. Antes de concluir, a equipe de auditoria criou uma seção ('Encaminhamento à luz da Resolução-TCU 315/2020') para explicar que, dentre os dois encaminhamentos possíveis, foi escolhida a 'ciência' por trazer menor ônus à Petrobras e fornecer maior segurança jurídica.

17. Deste modo, ***a ciência confere à Petrobras a possibilidade de ter conhecimento do entendimento desta Corte de Contas sobre o tema contratação para consórcios operados pela Companhia****. (...).*

18. Ainda em prol da segurança jurídica – considerando que a Decisão do STF ocorreu em 13/10/2020 e, portanto, já decorrem cerca de 2 anos da persistência da irregularidade ora relatada – foi facultado à Petrobras a apresentação da relação de procedimentos à margem da Lei 13.303/2016 para os consórcios de que participe, na qualidade de operadora, iniciados a partir de 13/10/2020 e ainda não concluídos (...).

8. Com relação à análise das alegações da Petrobras requerendo a improcedência da presente Representação (expostas no Memorial de peça 28), em função da objetividade e clareza, transcreve-se os principais fundamentos (consolidados e resumidos da inicial de peça 23) e apresentados em resposta ao citado Memorial:

a) tópico 2 ('via inadequada de controle', peça 28, p. 2-7): conforme exposto no parágrafo 8, acima, o ***TCU nesta Representação, no âmbito de suas competências constitucionais, atua como fiscal da lei****. Neste prisma, ao verificar descumprimento do §5º do art. 1º da Lei 13.303/2016 (cuja irregularidade passa a ser mais grave desde a decisão de mérito do STF na ADI 5.942/DF),* ***cumpre dar ciência à Petrobras para que se regularize a situação****. A equipe de auditoria não modifica a decisão do STF, que em sua extensa ementa expõe de forma clara se tratar de um decreto especial e regulamentar e, por consequência, impossibilitado de dispor de normas gerais e abstratas em tema reservado à lei em sentido formal (licitação e contratação, no caso). Data vênia, quem deseja modificar a decisão do STF, dando efeitos gerais e abstratos ao §7º do art. 1º do Decreto 9.355/2018 (frisa-se não amparado pela parte dispositiva do Acórdão representado por sua Ementa) é a Petrobras, defendendo que o mesmo serviria para dar interpretação conforme ao dispositivo estatutário, ferindo os princípios da hierarquia das normas e da competência legislativa, e* ***trazendo, sob seu risco, insegurança jurídica aos processos de contratação para consórcios por ela operados à margem da Lei 13.303/2016****;*

b) tópico 3 ('presunção de constitucionalidade do decreto, efeito vinculante e presunção de legalidade das normas', peça 28, p. 7-9): Por ser uma norma regulamentar, em termos materiais, o Decreto 9.355/2018 não goza de presunção de constitucionalidade, mas apenas de legalidade. Em outras palavras, o 'processo especial de cessão de direitos' só foi mantido no mundo jurídico, porque as leis de referência dispensavam o processo licitatório, quando se trata especificamente das operações de cessão de direitos tanto nos contratos de concessão, quanto nos contratos de partilha da produção. ***Não há nas Leis 9.478/1997 e 12.351/2010, multicitadas na ementa da decisão, permissivo genérico dispensando o processo licitatório nas contratações de bens e serviços para consórcios operados pela Petrobras****. Tão pouco na Constituição Federal que dispõe em seu art. 37, XXI, que dispensa só nos casos expressos em lei em sentido formal (ou seja, inviável por Decreto). Deste modo, vinculante na decisão do Pretório Excelso é que o citado decreto deve buscar seu fundamento de validade na lei e, conforme bem analisado à peça 18, esse aspecto vinculante é imodificável, apesar dos embargos impetrados;*

c) tópicos 4 e 5 (temas relacionados à indústria do petróleo, peça 28, p. 9-17): conforme detalhado nos parágrafos anteriores, resta claro que ***o presente processo é objetivo e as ciências propostas visam a dar segurança jurídica a Petrobras que tem descumprido o §5º do art. 1º da Lei 13.303/2016*** *– frisa-se:* ***norma vigente, com presunção relativa de constitucionalidade e cogente****. Situações relacionadas à operacionalização apenas podem ser discutidas em casos concretos, não se prestando a afastar a incidência de lei regularmente constituída. Ressalva-se que, conforme pareceres jurídicos corporativos de 2018 (peças 4 e 6), a Petrobras foi orientada sobre o fato de que a única forma de não ser questionada pelos órgãos de controle e aumentar segurança jurídica, seria por meio de uma liminar em sede de ação direta de inconstitucionalidade de forma a afastar a aplicação do citado dispositivo estatutário, o que não foi feito. Entretanto,* ***a Petrobras optou por se***

resguardar na literalidade de um decreto presidencial que não tem força para mudar ou restringir a lei, assumindo para si todo o tipo de risco *(questionamento não só do TCU, mas de parceiros não operadores e, por fim, dos seus fornecedores contratados por meio de processo à margem da Lei das Estatais); e*

d) tópico 6 (análise sintética de pontos específicos, peça 28, p. 17-20): a Petrobras passa a defender-se contra as evidências, relato e análises efetuados na última parte do exame técnico da instrução de peça 23 (seção IV.3), que, conforme parágrafo 14, 'serve apenas para demonstrar ao TCU a gravidade da não observação do §5º do art. 1º da Lei 13.303/2016'. As contestações foram desacompanhadas de uma análise mais profunda e principalmente de provas e evidências capazes de comprovar as alegações e, portanto, são incapazes de alterar as conclusões anteriores da equipe de auditoria. (grifou-se)

9. Em cumprimento ao Despacho de 20/1/2023, acima referido, foi realizada oitiva da Petrobras, por meio do Ofício TCU/Seproc 4307, de 10/2/2023 (peça 33), sobre possível relação de procedimentos de contratação iniciados a partir de 13/10/2020 (data do julgamento de mérito da ADI 5.942/DF), à margem da Lei 13.303/2016, que para serem readequados poderiam ensejar dano reverso, e, notadamente, sobre as seguintes propostas de 'ciência':

a) a exigência de licitação para aquisição de bens e serviços pela Petrobras estende-se aos consórcios operados por essa sociedade de economia mista, em função do §5º do art. 1º da Lei 13.303/2016, sendo irregular a utilização do §7º do art. 1º do Decreto 9.355/2018, reproduzida no art. 231, caput, do RLCP [Regulamento Interno de Licitações e Contratos da Petrobras]; e

b) o §7º do art. 1º do Decreto 9.355/2018 – segundo entendimento do STF exposto no julgamento de mérito da ADI 5942/DF, para manter a constitucionalidade do dispositivo – só tem alcance no âmbito de 'procedimento especial de cessão de direitos de exploração' e deve ser cotejado segundo o disposto no §5º do art. 1º da Lei 13.303/2016 e, como consequência, indicam duas condições concomitantes que se fazem necessárias para aplicação do citado dispositivo: (i) tratar-se de situações envolvendo contratações acessórias e necessárias para viabilizarem a cessão de direitos de exploração nos regimes de concessão e partilha; e (ii) o consórcio ser integrado majoritariamente por agentes privados.

10. A Petrobras tomou ciência do Ofício TCU/Seproc 4307/2023 por meio da plataforma Conecta-TCU em 13/2/2023 (peça 34) e, após dois pedidos de prorrogação de prazo (peças 35 e 38), por meio de seus procuradores regularmente constituídos (peça 27), tempestivamente encaminhou resposta à Oitiva (peça 41), acompanhada de Nota Técnica, de 21/3/2023 (peça 42), sobre os 'impactos do regime licitatório contido na Lei 13.303/2016 para a Petrobras enquanto Operadora de Consócios de E&P'.

III. EXAME TÉCNICO

11. A manifestação da Petrobras (peça 41), bem como a Nota Técnica que a acompanha (peça 42), em sua maior parte, repisa as alegações apresentadas em Memorial de peça 28 e ***evidencia interpretações jurídicas equivocadas quanto ao alcance e à aplicação do §5º do art. 1º da Lei 13.303/2016*** *e, como será demonstrado ao longo da presente análise, essa é a verdadeira insegurança jurídica que recai sobre o tema, a demandar as proposições de ciência para colocar a Companhia alinhada à legislação aplicável e preservá-la dos potenciais riscos de nulidade dos contratos firmados, de requerimento de sua remoção da condição de operadora, e de pagamento de vultosas indenizações.*

12. A relevância da presente Representação decorre da efetiva necessidade de dar subsídios à Petrobras para que possa se afastar do entendimento de que o §7º do art. 1º do Decreto 9.355/2018 viria a dar interpretação conforme ao §5º do art. 1º da Lei 13.303/2016, o que é inaceitável do ponto de vista do regime jurídico híbrido ao qual se submete à Petrobras (regida por normas de direito privado e empresarial, quando não derrogadas ou limitadas por normas de direito público). Ao final da subseção III.2.1, no que tange ao tema contratações para os consórcios operados pela Estatal, será detalhado este regime jurídico híbrido e completo, demonstrando-se ***que a Petrobras deve, ao mesmo tempo, seguir as regras internas de governança dos consórcios (privadas) e efetuar as aquisições de bens e serviços segundo os procedimentos de licitação e contratação estatutários****, ressalvando-se que o Decreto 9.355/2018 limita-se aos casos de dispensa de licitação expressamente previstos nos arts. 29, da Lei 9.478/1997, e 31, da Lei 12.351/2010, conforme ementa publicada da ADI 5.942/DF- STF, e o princípio basilar de hierarquia das normas.*

III.1. Da contextualização processual equivocada

13. A presente seção é importante para se corrigir erro na fundamentação inicial da Petrobras, ressaltando-se que esta Corte de Contas neste processo atua tão-somente no âmbito de sua competência constitucional de fiscal da lei). Além disso, considerando a oportunidade de se demonstrar a completa visão da Petrobras baseada, ***desde 2018****, em pareceres jurídicos extensos sobre o tema 'consórcios de E&P operados pela Petrobras no Brasil' (inclusive com alertas e participação de pareceristas externos), será ampliada a análise, fazendo conexão com demais pontos que serão aprofundados no decorrer da instrução, de forma a dar um panorama sobre o mérito da presente Representação e a importância das proposições sugeridas para trazer segurança jurídica efetiva para a Petrobras.*

III.1.1. Alegações da Petrobras sobre a inviabilidade jurídica da 'tese da AudPetróleo' (peça 41, p. 1-3)

14. Inicialmente, ao apresentar sua percepção sobre o processo, a Petrobras aponta que as proposições de ciência inicialmente sugeridas por esta Unidade Técnica foram definidas 'com fulcro em interpretação dos votos emitidos por ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) na ADI 5.942/DF' (peça 41, p. 1) e que essa tese estaria equivocada a justificar a apresentação de Memoriais 'considerando a vigência do Decreto 9.355/2018 ratificada pel[a] Corte Magna' (peça 41, p. 2). Seguem informando que na nova instrução (combatendo os Memoriais apresentados pela Petrobras) esta AudPetróleo 'mantém sua compreensão de que existiria uma interpretação ofensiva à decisão de mérito do STF na ADI 5.942/DF em razão da aplicação do §7º do art. 1º do Decreto 9.355/2018' (peça 41, p. 2).

15. Seguindo essa linha de raciocínio, a Petrobras infere que a oitiva determinada pelo insigne Relator teria como objetivo secundário (para além dos comentários sobre as 'propostas de ciência contidas na manifestação') a apresentação de 'uma relação de procedimentos os quais não se encaixariam na tese ora sustentada pela unidade técnica para serem avaliados sob a ótica do risco de dano reverso' (grifou-se) – peça 41, p. 2.

16. Ao final de sua contextualização processual, a Companhia destaca que todo o seu conjunto argumentativo apresentado (peças 41 e 42)visa a 'demonstrar a complexidade associada às parcerias de E&P, bem como a ausência de elementos jurídicos que permitam sustentar a tese da AudPetróleo' (peça 41, p. 3).

III.1.2. Da Análise

17. A Petrobras interpreta de forma equivocada a atuação desta AudPetróleo – cujas proposições encaminhadas, no seu entender, teriam se baseado em tese com ausência de elementos jurídicos por estarem fundamentadas em interpretação dos votos emitidos por ministros do STF na ADI 5.942/DF. Não bastasse a clareza da instrução exordial de peças 23-25, da qual consta detalhado histórico sobre o tema de contratação para consórcios operados pela Petrobras, extenso exame técnico, e tópico específico explicando a finalidade das ciências no sentido de salvaguardar a Companhia contra riscos operacionais e financeiros, acompanhada de vasta documentação (peças 4-22), foi esclarecido, por meio da resposta ao Memorial de peça 28 (peças 30-32), que a atuação nesta representação decorre da competência constitucional desta Corte de Contas de fiscal da lei (art. 71, IX, da CF/1988) ou, em outras palavras, ***avaliar se a Petrobras teria justificativa objetiva para descumprir a obrigação de licitar nos processos de contratação para os consórcios dos quais atue na condição de operadora****, em face da determinação exposta no §5º do art. 1º da Lei 13.303/2016.*

18. Considerando que nesse tópico de contextualização a Petrobras deixa claro a finalidade da documentação acostada, qual seja, 'demonstrar a complexidade associada às parcerias de E&P, bem como a ausência de elementos jurídicos que permitam sustentar a tese da AudPetróleo' (peça 41, p. 3), faz-se necessário colacionar evidências, pareceres, princípios e jurisprudência, cada qual com a densidade de informações suficientes para, de forma peremptória, demonstrar que as proposições de ciência em discussão possuem fundamento no ordenamento jurídico vigente e na jurisprudência pacífica do STF e que a ***'ausência de elementos jurídicos' resta limitada à***

interpretação dada pela Petrobras.

19. Resta equivocada a forma como a Petrobras expõe suas alegações, fundamentando-se no que chama de vigência do Decreto 9.355/2018, posteriormente defendida como 'constitucionalidade' ratificada, na visão da Companhia, pela Corte Magna (peça 41, p. 7), pois, conforme adiante demonstrado, ***contrária às orientações que recebeu de seu Jurídico e dos pareceristas externos que cita ao longo de sua defesa****, pelas quais foi esclarecido que o multicitado §5º do art. 1º da Lei 13.303/2016 determinava às Estatais, na condição de operadora, seguir aquele estatuto jurídico e, portanto, licitar quando da contratação de bens, serviços e obras, e que tal disposição estatutária, por questão de segurança jurídica, somente poderia ser dispensada com base em outra lei em sentido formal (discutida e votada no âmbito do Congresso Nacional) que derrogasse expressamente tal dispositivo ou por meio de uma interpretação conforme do STF modulando seus efeitos (do §5º do art. 1º da Lei 13.303/2016).*

20. Dentre as mencionadas orientações jurídicas recebidas pela Petrobras, antes da publicação do citado decreto, destaca-se o Parecer JURÍDICO/GG- AT/JEP – 4075, de 21/2/2018 (peça 4) – frisa-se 64 páginas, fora os anexos, para tratar especificamente da 'aplicabilidade da Lei 13.303/2016 aos consórcios operados pela Petrobras no Brasil' –, pelo qual se julgou por mais seguro afastar os argumentos trazidos por parecerista externo, concluindo da seguinte forma sobre a aplicação do §5º do art. 1º da Lei 13.303/2016 (peça 4, 58-59):

(i) Há robustos argumentos jurídicos, conforme capitaneado pelo Parecer anexo, que justificam a interpretação de que a Lei nº 13.303/2016 não se estende aos consórcios operados pela Petrobras, mantendo-os regulados pelas normas previstas nos JOA;

(ii) Contudo, ***compreender que a previsão do §5º do art. 1º do Estatuto [Lei das Estatais] pretendeu atingir tão-somente as estatais quando adquirem bens ou serviços para si ou em nome apenas da estatal pode ser interpretado como forma de tornar inócuo o dispositivo legal em referência****, haja vista que tal previsão já está contida no próprio caput do art. 1º;*

(iii) Portanto, ainda que ilegítimo e contrário aos ditames constitucionais, é possível extrair o entendimento de que a intenção do legislador foi a de alcançar os consórcios operados por estatal;

(iv) Nesse sentido, ***uma norma, a partir da sua entrada em vigor, tem eficácia contínua, até que outra a modifique, revogue ou, ainda, na hipótese de ser extirpada do ordenamento pela declaração de inconstitucionalidade pelo Poder Judiciário****;*

(v) Assim, a contratação de bens e serviços para os consórcios operados pela Petrobras à margem das regras da Lei nº 13.303/2016, em caso de questionamento, ***pode levar à invalidade do processo de licitação, o que induz à nulidade dos contratos celebrados****, conforme prescrito pelo artigo 62, §2º da Lei nº 13.303/2016, além dos riscos de o TCU determinar que a Petrobras anule os contratos celebrados inobservando o Estatuto [Lei das Estatais];*

(vi) Em caso de reconhecimento de nulidade dos contratos, ***vislumbra-se o risco de eventual pedido de remoção da Operação da Petrobras pelos parceiros não operadores, somado a eventual pedido indenizatório por eventuais prejuízos decorrentes da nulidade do contrato****; (Grifos nossos)*

21. Quanto ao item 'i' acima transcrito, pela possibilidade de uma interpretação restritiva ao §5º do art. 1º da Lei 13.303/2016 para alcançar somente as contratações da Petrobras 'em nome próprio', há ressalva expressa do parecerista quanto à precariedade do seu posicionamento, registrada no mencionado parecer (peça 4, p. 14):

32. Trazemos nesta oportunidade as respostas do Parecerista aos quesitos formulados pela Petrobras a respeito do tema, ***cumprindo destacar a ressalva feita no Parecer de que as questões expostas são muito recentes e ainda não foram enfrentadas pelo Poder Judiciário ou pelo Tribunais de Contas, e, tampouco, pela doutrina especializada****, não sendo possível prever com precisão, de antemão, como a matéria virá a ser por eles compreendida no futuro. Destacamos que todas as respostas abaixo encontram-se amplamente desenvolvidas no corpo do Parecer. (grifou-se)*

22. Quanto aos riscos explicitados nos itens 'v' e 'vi' das conclusões acima transcritas, impende destacar que, segundo o próprio Parecer Jurídico 4075/2018, eles decorrem da seguinte obrigação da Petrobras como operadora de consórcios e consequente ***expectativa por parte dos parceiros não-operadores quanto ao cumprimento da legislação em vigor*** *(peça 4, p. 27):*

*58. Nesse ponto, parece oportuno destacar que a Petrobras, **ao celebrar o JOA e o Contrato de Concessão**, na qualidade de Operadora, **se obriga a cumprir a legislação em vigor**.*
*59. Dessa forma, ao seguir as regras de contratação previstas nos JOAs, as quais são distintas do regime trazido pela Lei 13.303/2016 e ter eventualmente contratos celebrados com terceiros prestadores de serviços considerados nulos, **os parceiros, sob a alegação de violação substancial de cláusula contratual em razão do não cumprimento da lei em vigor, poderiam requerer a remoção da Petrobras da condição de Operadora**. **Some-se ao risco de remoção o de pedido indenizatório por eventuais prejuízos decorrentes da nulidade dos contratos celebrados com terceiros**. (Grifou-se)*

23. Mesmo após a publicação do Decreto 9.355/2018, dada a expressa contradição normativa e disposição em contrário tabulada no §7º do seu art. 1º, o posicionamento em prol da segurança jurídica não mudou (peça 6, p. 32-33):
*54. Em que pese haver fortes argumentos para defender que as contratações realizadas pela Petrobras, quando Operadora de consórcios de E&P, estariam amparadas pela legislação em vigor, é possível, contudo, que haja entendimento de forma diversa, com adoção de interpretação de que o Decreto nº 9.355/18 teria vindo, na verdade, contradizer o disposto no §5º, do artigo 1º da Lei 13.303/16, de modo que, **pelo princípio da hierarquia das normas**, o Decreto não poderia agir com essa finalidade.*
*55. (...). No entanto, **uma alteração proveniente de lei** afastaria divergência de entendimento e garantiria **maior segurança jurídica para a Companhia**. Da mesma maneira como **o exercício do controle de constitucionalidade pelo Poder Judiciário**, seja pela via concentrada ou pela via difusa, visando a conferir a interpretação conforme a Constituição Federal ao artigo 1º, §5º da Lei 13.303/16, nos termos dos argumentos já expostos no parecer JURIDICO/GG-AT/JEP 4075/2018.*
56. Este entendimento é corroborado pelo parecer emitido pelo Professor Flavio Amaral, conforme exposto a seguir:
*'Mas a edição do Decreto n° 9.355/18 não afasta as conclusões a que se alcançou durante a elaboração deste parecer, ou seja, **a de que a propositura de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade se constitui na medida que pode efetivamente promover maior segurança jurídica para o ambiente de negócios da Consulente** e para a sua associação com outras sociedades empresárias privadas em regime consorcial.*
*Ao nosso sentir, **o cenário de insegurança jurídica continuará a prevalecer, mesmo com a edição do Decreto n° 9.355/18**. Claro que a sua edição é um enorme avanço e um inegável reforço na tese ora apresentada, mas que, ao fim e ao cabo, **não resolve a problemática do enfrentamento da constitucionalidade ou não do §5°, do artigo 1° da Lei 13.303/16**.*
Como dito, a decisão de recorrer ao Poder Judiciário envolve dimensões e avaliações da parte da Consulente que ultrapassam os limites estritamente jurídicos. (...)' (Grifou-se)

*24. Resta claro que, em termos jurídicos e objetivos (que é o essencial para o mérito desta Representação), a Petrobras, antes e depois da publicação do Decreto 9.355/2018, sempre foi orientada no sentido de que **as únicas formas efetivas de afastar a insegurança jurídica**, ou em outras palavras, afastar qualquer dúvida acerca da intenção do legislador de não aplicar a Lei das Estatais aos consórcios operados por estatal, **restavam limitadas a alteração legislativa** (por outra norma de igual hierarquia) ou **liminar em ADI perante o STF**.*

25. Em que pese os relevantes riscos expostos pelo seu Jurídico (transcritos no parágrafo 22 acima), por meio do DIP SBS 216, de 23/5/2018 (peça 7, p. 2-9, tópico 6 – Consórcios) foi apresentada ao corpo diretivo da Petrobras proposta de alteração do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da Petrobras (RLCP), criando dispositivo com redação idêntica ao disposto no art. 1º, §7º, do Decreto 9.355/2018 (peça 9, art. 231, caput).

*26. No citado documento interno, em síntese, defendeu-se que o art. 1º, §7º, do Decreto 9.355/2018 viria dar interpretação conforme ao §5º do art. 1º da Lei 13.303/2016, para reduzir o seu alcance. Entretanto, data vênia, só ao STF compete dar interpretação conforme, pois, repisando, norma posterior (de igual hierarquia) que dispõe de forma contrária derroga a anterior. Só que o Decreto 9.355/2018, como norma regulamentar, não goza de mesma hierarquia da Lei das Estatais (lei em sentindo formal) e, portanto, se dispor de forma contrária seria ilegal. Destaca-se que a orientação jurisprudencial da Suprema Corte é no sentido de que 'decreto expedido pelo Chefe do Poder Executivo **não possui o condão de suspender a eficácia de ato normativo de hierarquia superior**' (negrito acrescido), em virtude do princípio de hierarquia das normas (ex vi decisão de*

Agravo Regimental em sede do RE 1.290.145/CE, de relatoria Min. Roberto Barroso, DJ 23/11/2020), tratando-se de regra elementar de direito.

27. Baseando-se na constitucionalidade do art. 1º, §5º, da Lei 13.303/2016 (conforme será tratado com mais detalhes na Seção III.3) e com entendimento de que seu alcance normativo só pode ser restrito por outra norma de igual hierarquia ou por decisão em sede de ADI (que tenha este dispositivo da Lei das Estatais como objeto), decorre a conclusão lógico-jurídica de que ***a decisão do STF no âmbito da ADI 5.942/DF é incapaz de causar restrição ao alcance ou interpretação conforme ao dispositivo estatutário em comento, tendo em vista tratar-se do Decreto 9.355/2018****.*

28. Em face da confusão feita em duas oportunidades pela Petrobras, importante realçar que para a conclusão acima não é necessário adentrar no mérito da decisão da ADI 5.942/DF, mas tão somente verificar que no seu objeto (ou no pedido) apenas constou o Decreto 9.355/2018, tornando inalterada a constitucionalidade do art. 1º, §5º, da Lei 13.303/2016, pouco importando, inclusive, se a citada ação direta transitou em julgado.

29. Deste modo, não existe tese interpretativa por parte desta AudPetróleo a partir de votos de Ministro do STF na ADI 5.942/DF a fundamentar as proposições, mas sim a necessidade de a Petrobras se adequar à obrigação expressa e imposta pela Lei das Estatais, ou seja, ***o fundamento desta Unidade Técnica para as proposições sugeridas é de ordem jurídico-normativa****.*

30. Logo, é a Petrobras que tenta criar uma tese tendo como principal premissa a declaração de 'constitucionalidade' do Decreto 9.355/2018 pelo STF. Com base nesta, entende que só resta a Companhia dar ampla aplicação ao disposto no seu art. 1º, §7º, não importando: i) se este dispositivo contradiz a Lei das Estatais; ii) se ainda não transitou em julgado, sendo a única parte do julgamento que foi embargada; iii) se fere os princípios constitucionais da Reserva Legal e da Separação dos Poderes; ou ainda, iv) se esse entendimento vai contra a jurisprudência do próprio Excelso Pretório (interpretação teratológica por contrariar a lógica jurídica). Como se pode perceber, a Petrobras tenta dar à decisão da Suprema Corte um efeito jurídico que não possui, afastando qualquer possibilidade de questionamento, como se um axioma fosse.

31. A valer a tese que busca a Petrobras, o presidente da República teria competência para editar decretos que poderiam dispor de forma contrária a leis vigentes e isso este Tribunal de Contas não pode admitir em sua competência de fiscal da Lei, pois fere os princípios de hierarquia das normas e da separação dos poderes, bem como a jurisprudência do próprio STF (conforme parágrafo 26). Na Seção III.4, será explicado que a declaração de 'constitucionalidade' do STF sobre o Decreto 9.355/2018 não poderia suprir esse vício de iniciativa, bem como os contornos da citada decisão.

III.1.3. <u>Conclusão sobre a contextualização processual</u>

32. Ante ao exposto, conclui-se que não poderia haver maior insegurança jurídica do que essa solução buscada pela Companhia para negar a plena vigência do §5º do art. 1º da Lei 13.303/2016, pois são relevantes os riscos apresentados e reconhecidos pela própria Petrobras: ***nulidade dos contratos firmados; requerimento dos parceiros não-operadores para remoção da Petrobras da condição de operadora; e potencial risco de indenizações****, em face dos prejuízos originados na nulidade dos contratos celebrados com terceiros. Portanto, deve-se estabelecer desde já que não há tese da AudPetróleo a ser defendida, mas o cumprimento da Lei das Estatais, que não foi afastada pelo STF para os processos de investimento.*

III.2. <u>Argumentos da Petrobras relacionados à operacionalização dos consórcios</u> (peça 41, p. 3-13 e 24-28, e peça 42)

33. Dadas a relevância e a sensibilidade do tema, faz-se mister analisar os argumentos contrários à possibilidade de cumprimento da integralidade do ordenamento jurídico vigente pela Petrobras (princípios constitucionais da Administração Pública, procedimentos para licitar e contratar da Lei 13.303/2016 e 'Acordos de Operações Conjuntas' ou Contratos de Partilha da Produção e seus anexos), ***<u>demonstrando-se que a observação das regras estatutárias para licitar não resulta em perda de direitos para os parceiros não-operadores nos ajustes de direito privado</u>***

mencionados *(JOA ou CPP).*

34. Para fins de clareza e fluidez da leitura, facilitando o entendimento quanto a improcedências ou mesmo contradições nestas ilações da Companhia quanto à dificuldade (ou não obrigatoriedade) em se seguir as normas estatutárias, as subseções seguintes serão separadas por temas e relatadas as principais alegações, acompanhadas das respectivas análises e conclusões. Ao final, far-se-á uma conclusão geral sobre estas supostas incompatibilidades operacionais.

III.2.1. Alegação 1 – Fundamentação jurídica do regime de contratações em consórcios de E&P operados pela Petrobras (peças 41, p. 8-13, e 42, p. 3)

35. A Petrobras, na primeira seção do Tópico 4 da resposta à oitiva (peça 41, p. 8-13), ao abordar os contornos do regime jurídico de contratações para consórcios de E&P, observados seus aspectos técnicos, operacionais e contábeis, ***limitam-no às disposições de 'um instrumento contratual (privado) mais complexo entre as partes'*** *(consorciadas), com a finalidade de unificar esforços para cumprimento de obrigações junto à ANP, que nos Contratos de Concessão (este regime) está representado na cláusula de Contract Awards dos 'Acordos de Operações Conjuntas' (JOA, da expressão inglesa Joint Operating Agreements) e nos Contratos de Partilha da Produção (CPP) em seu anexo relacionado às regras do consórcio (peça 41, p. 8).*

36. No discorrer da defesa identifica associação internacional cujo modelo de JOA é adotado pela Petrobras, ressalta que direitos e obrigações de cada parceiro consorciado são equilibrados e aponta como pilar de governança que o processo de tomada de decisão ocorre de forma compartilhada, por meio do direito de voto a ser exercido no Comitê Operacional – OPCOM (peça 41, p. 9). Adiante, identifica que, de acordo com os valores envolvidos, há garantia de participação de todos os consorciados na indicação de empresas a serem consultadas, bem como na aprovação das contratações de grande valor (peça 41, p. 11).

37. Sobre o procedimento de contratação, apesar de identificar que 'prioriza o processo competitivo e a contratação com base em critérios técnicos e econômicos', ressalva que pelo fato de a Petrobras atuar como mandatária do conglomerado empresarial não estaria agindo como 'Sociedade de Economia Mista integrante da Administração Pública Indireta e não estando sujeita, portanto, às regras do procedimento licitatório' (peça 41, p. 11). Acrescenta que 'se a legislação autoriza o consorciamento e não proíbe que o particular adote regras internacionalmente padronizadas de contratação, não é lícito impor ao parceiro a aplicação do rito licitatório quando a lei não o faz' (peça 41, p. 12).

38. Na sequência, transcreve a subcláusula 3.29.6 da minuta do anexo IX ao contrato que instrui o edital de oferta permanente promovida pela ANP (1º Ciclo de Oferta Permanente) – minuta aplicável quando há a operação pela Petrobras –, identificando-a como situação excepcional prevista no parágrafo único do art. 231 do RLCP ('As contratações de bens e serviços efetuadas pela Petrobras que visem a atender, simultaneamente, demandas da Petrobras e de consórcios por ela operados [contratações conjuntas] deverão seguir o regime da Lei 13.303[/2016]' – peça 9, p. 68-69).

39. Por esta subcláusula, interpreta que a Lei 13.303/2016 somente poderia ser aplicada, assim mesmo de forma facultativa, às contratações nela previstas ('exclusivas do operador' podendo atender conjuntamente diferentes consórcios) – peça 41, p. 13.

40. Na Nota Técnica de peça 42 (p. 3) basicamente repete-se a interpretação acima, afirmando que o 'respeito à parceria, suas regras, sua governança, seu regime privado de contratação e estruturação são patentes na redação desse documento [Cláusula 3.29.6 das regras do Consórcio]' para ao final concluir que 'não é compatível com o regramento de contratação privado e a governança [dos] Consórcios a imposição da realização de um processo licitatório nos moldes da Lei 13.303/2016'.

III.2.1.1. Da Análise

41. Antes de iniciar o relato das alegações da Petrobras e proceder as análises, faz-se necessário repisar que o presente processo é objetivo e as proposições de ciências visam a dar segurança jurídica à Petrobras pelo fato de que tem descumprido o §5º do art. 1º da Lei 13.303/2016.

Deste modo, situações relacionadas à operacionalização deveriam ficar limitadas aos processos de análise dos casos concretos (tal como é o caso do TC 002.542/2022-6, origem da presente Representação), não se prestando a afastar a incidência de lei regularmente constituída.

42. São desconhecidas as razões pelas quais a Petrobras omite, tanto nos Memoriais de peça 28, quanto na resposta à oitiva (peças 41 e 42), os riscos tabulados no parágrafo 32, pois, como exposto, são alertados desde 2018 pelo seu Jurídico. Em outro sentido, com base em argumentos desprovidos de evidências que os suportem ou em situações hipotéticas, tentam justificar que a condução dos processos de contratação para consórcios segundo às regras estatutárias é que traria risco de a Petrobras perder sua condição de operadora.

43. Em outras palavras (e de forma resumida), tentam combater as proposições de ciência sugeridas sob o argumento de que a possível obrigação de a Petrobras seguir os procedimentos licitatórios estatutários nos processos de contratação em nome dos consórcios por ela operados iria diminuir a atratividade da Companhia em fechar novas parcerias e, nas parcerias já fechadas, iria trazer o risco de perda da condição de operadora por conta de incompatibilidade de seguir simultaneamente a Lei das Estatais e os regramentos de governança previstos nos JOA ou nos CPP, a depender do regime de outorga.

44. Mesmo que houvesse razão à Petrobras, que só se admite para fins de argumentação, não se poderia deixar de dar cumprimento ao §5º do art. 1º da Lei 13.303/2016 (frisa-se lei formal e materialmente constitucional), pois é forçoso rememorar que a natureza de sociedade de economia mista da Petrobras precede à sua condição de operadora de consórcios. Nesta linha, como Entidade integrante da Administração Pública Indireta decorrem direitos (v.g. participação no orçamento de investimento das empresas estatais) e obrigações, dentre as quais a de cumprir um ***regime híbrido (de direito privado naquilo que não for derrogado por normas de direito público)*** *que a CF/1988, desde a EC 19/1998, exigiu (art. 173, §1º) que estivesse tabulado em estatuto jurídico próprio das estatais – lacuna legislativa efetivamente preenchida pela Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais), cabendo a este TCU a verificação de seu integral cumprimento.*

45. Com base apenas no acima exposto, poderia se concluir pela desnecessidade de análise das argumentações da Petrobras que fugissem à obrigatoriedade de a Companhia seguir suas regras estatutárias. Entretanto, nos pareceres juntados às peças 4 e 6 foram demonstradas a relevância e a materialidade dessas operações. Em levantamento de junho de 2017, a Petrobras possuía 56 Concessões com parcerias de E&P e um Contrato de Partilha, em que figura na qualidade de empresa Operadora – números que teriam aumentado com a participação em conjunto com parceiros nas rodadas da ANP realizadas ao longo de 2017 (peça 4, p. 5-6). Esses dados foram atualizados na resposta à oitiva, tendo sido informado pela Petrobras que 78% de sua produção de petróleo encontra-se atrelada a campos em parceria (peça 41, p. 3).

46. Adentrando nas alegações verifica-se que a Petrobras não interpreta corretamente o ordenamento jurídico relacionado ao processo de contratação para consórcios operados pela Petrobras, pois tanto o JOA como o CPP não detalham os procedimentos para licitar de forma a poder garantir o respeito aos princípios constitucionais da Administração Pública, aos quais sempre deverá se submeter a Petrobras (mesmo quando atuando no regime de direito privado). Tais ajustes dispõem tão somente de regras de governança para o processo de decisão (v.g. aprovar, convidar ou vetar empresas participantes; aprovar ou vetar a contratação em determinadas faixas de valores).

Regime jurídico sob a ótica dos parceiros não-operadores

47. Ressalta-se inicialmente evidência de que esses regramentos contratuais privados – frutos de ajuste entre os consorciados – necessitam observar e respeitar a normas de direito público. Consta do já citado Parecer JURÍDICO/GG- AT/JEP – 4075/2018, o qual expressamente registra 'que a Petrobras, ao celebrar o JOA e o Contrato de Concessão, na qualidade de Operadora, se obriga a cumprir a legislação em vigor' (peça 4, p. 27).

48. Com o intuito de se averiguar os contornos da obrigação acima exposta, no decorrer da execução dos procedimentos de auditoria, no âmbito da fiscalização TC 002.542/2022-6

compulsaram-se o Contrato de Concessão e o JOA do PDP SEAP 1 relacionado ao Bloco BM-SEAL-11, onde havia parceria (Bloco BM-SEAL-10 – por ser integralmente explorado pela Petrobras – possuía Contrato de Concessão com obrigações muito parecidas ao Contrato de Concessão que será detalhado a seguir, mas não possui JOA subsidiário à concessão).

49. Nas subcláusulas 18.1, 19.1 e 19.2 – transcritas abaixo, relacionadas respectivamente à aquisição de bens, equipamentos, instalações e materiais, e à contratação de pessoal e serviços – do Contrato de Concessão para exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural do Bloco BM-SEAL-11, de 2004, firmado entre a Agência Nacional do Petróleo (ANP) e o consórcio operado pela Petrobras, resta expressa a necessidade de observância à legislação aplicável (peça 44, p. 54, 57 e 58):

Bens, Equipamentos, Instalações e Materiais

*18.1 O Concessionário fornecerá diretamente, **comprará, alugará, arrendará ou de qualquer outra forma obterá**, por sua conta e risco, todos os bens, móveis e imóveis, inclusive, mas não limitados a instalações, construções, equipamentos, máquinas, materiais e suprimentos, que sejam necessários para as Operações e sua execução, podendo fazê-lo no Brasil ou no exterior, **respeitadas as disposições da legislação brasileira aplicável**, observado ainda o disposto no parágrafo 19.2.1.*

Pessoal

*19.1 O Concessionário, diretamente ou por qualquer outra forma, **recrutará e contratará**, por sua conta e risco, sendo, para todos os efeitos, o único e exclusivo empregador, toda a mão-de-obra necessária para a execução das Operações, podendo fazê-lo no Brasil ou no exterior, e segundo seu exclusivo critério de seleção, **respeitadas contudo as disposições da legislação brasileira em vigor**, inclusive no que diz respeito aos percentuais máximo e mínimo de mão-de-obra brasileira e estrangeira utilizada. De qualquer modo, o Concessionário será exclusiva e integralmente responsável, no Brasil e no exterior, pelas providências referentes à entrada, saída e permanência no País de seu pessoal estrangeiro.*

Serviços

*19.2 O Concessionário executará diretamente, **contratará ou de outra maneira obterá**, por sua conta e risco, todos os serviços necessários para o cumprimento deste Contrato, podendo fazê-lo no Brasil ou no exterior, **respeitadas sempre as disposições da legislação brasileira em vigor**. (Grifou-se)*

50. Ressalta-se que no Contrato de Concessão a determinação para respeito à 'legislação brasileira em vigor' (ou aplicável) ocorre outras 41 vezes, em dispositivos diversos, tais como: controle ambiental, regime tributário e sanções administrativas, civis e penais.

51. Sobre a obrigatoriedade de seguir a legislação brasileira prevista no JOA do PDP SEAP 1 relacionado ao Bloco BM-SEAL-11, a equipe de auditoria constatou igual previsão, conforme trechos a seguir, traduzidos para o nosso vernáculo (peça 45, p. 12-13)

3.1 Escopo

*(A) O objetivo deste Acordo é estabelecer os respectivos direitos e obrigações das Partes com relação à condução de Operações Conjuntas e Operações Exclusivas **nos termos do Contrato de Concessão**, incluindo, mas não se limitando, a condução de Operações de Exploração e Operações de Produção de acordo com este Acordo e o Contrato de Concessão.*

*(...) **3.3 Direitos e Obrigações***

*(...) (D) **Nada neste Acordo será considerado como exigindo que uma Parte tome qualquer ação contrária às leis e regulamentos aplicáveis**. (Grifos nossos)*

*52. Como não poderia ser diferente, o JOA submete-se ao Contrato de Concessão da ANP, que, como já exposto, exige que a aquisição de bens, equipamentos, instalações e materiais, bem como a contratação de pessoal e serviços, sejam feitas de acordo com a legislação em vigor (aplicável). Se não bastasse, o tópico específico de direitos e obrigações do JOA **prevê expressamente que nada do acordo poderá ser interpretado como exigência de que a outra parte aja de forma contrária às leis e aos regulamentos**, convalidando o disposto no parecer jurídico. Deste modo, correta a observação do Jurídico da Petrobras no Parecer 4075/2018 (peça 4, p. 27, itens 58 e 59), pois **há uma expectativa (formalizada) dos parceiros não-operadores de que a Petrobras cumpra a legislação em vigor**.*

Referência expressa da Lei 13.303/2016 nos modelos de Contrato de Partilha da Produção

53. Ressalta-se que a Lei 12.351/2010 introduziu o regime de partilha da produção em áreas do pré-sal e estratégicas. Nestes casos, o Contrato de Concessão firmado com a ANP é substituído pelo Contrato de Partilha de Produção (CPP) para exploração e produção de petróleo e gás natural.

54. Observando-se os modelos de CPP do primeiro ciclo da oferta permanente de partilha da produção, publicados no site da ANP em 28/7/2022 (atualização de 28/12/2022) – https://www.gov.br/anp/pt-br/rodadas-anp/oferta-permanente/opp/1o-ciclo-oferta-permanente-partilha/edital –, cujas minutas foram aprovadas pelo Ministério de Minas e Energia por meio do Ofício 28/2022/SPG-MME, de 18/2/2022 (peça 46), no que tange a determinação específica para compra, aluguel ou aquisições de bens em geral, possuem determinação semelhante ao disposto nos modelos de contrato de concessão, conforme transcrito no parágrafo 49 acima, in verbis (peça 47, p. 44):

Bens, Equipamentos, Instalações e Materiais

23.1. É obrigação exclusiva dos Contratados [consorciados, excluída a gestora – Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. – Pré-sal Petróleo S.A (PPSA)] fornecer diretamente, comprar, alugar, arrendar, afretar ou de qualquer outra forma obter todos os bens, móveis e imóveis, inclusive instalações, construções, sistemas, equipamentos, máquinas, materiais e suprimentos, que sejam necessários para a execução das Operações.

*23.1.1. A compra, aluguel, arrendamento ou obtenção **poderão ser realizados no Brasil ou no exterior, nos termos da Legislação Aplicável**. (comentamos e grifamos)*

55. No subitem 1.2.26 do citado CPP (peça 47, p. 11) está definida 'legislação aplicável' como o 'conjunto de leis, decretos, regulamentos, resoluções, portarias, instruções normativas ou quaisquer outros atos normativos brasileiros que incidam ou que venham a incidir sobre as Partes e demais signatários', não restando dúvidas que a Lei 13.303/2016, em função da constitucionalidade do seu art. 1º, §5º, já comentada (e que será melhor detalhada na Seção III.3), deve ser o primeiro parâmetro a ser observado nos procedimentos de licitação e contratação para os consórcios operados pela Petrobras.

56. Devido à presença constante da PPSA como gestora dos CPP, haverá sempre um contrato de consórcio a ser firmado entre esta e as empresas vencedoras da rodada de licitação (tendo a Petrobras como operadora ou não). A minuta do contrato de consórcio consta do Anexo VIII do CPP (peça 47, p. 82-88). Neste documento fica estabelecido no seu subitem 2.2 a submissão dos consorciados aos compromissos assumidos no CPP, bem como delimita, em linhas gerais, as responsabilidades e as competências da Petrobras (como Operador e líder do Consórcio) e do Comitê Operacional – OPCOM (peça 47, p. 84), conforme trecho a seguir (há também modelo sem a Petrobras nessa função – peça 48):

4. CLÁUSULA QUARTA - ADMINISTRAÇÃO OPERACIONAL - OPERADOR E COMITÊ DE OPERAÇÕES

*4.1. Nos termos do art. 4º da Lei nº 12.351/2010 e da Resolução CNPE nº 01/2022, a **Petrobras é Operador e líder do Consórcio**.*

*4.2. O Operador se incumbe da condução e execução das Operações, **praticando atos, celebrando negócios jurídicos** e representando o Consórcio perante a ANP, os Governos Federal, Estadual e Municipal, bem como perante terceiros, a partir da data de entrada em vigor deste Contrato de Consórcio.*

*4.3. **Caberá ao Comitê Operacional as deliberações que digam respeito à administração do Consórcio**, cuja formação, competência, poderes, áreas de atuação, composição, periodicidade das reuniões, procedimentos de votação e matérias especificamente sujeitas à sua deliberação serão definidos em documentos específicos a serem firmados entre as Partes no que não se contrapuserem aos termos do Contrato de Partilha de Produção.*

4.4. O Anexo IX do Contrato de Partilha de Produção é parte integrante do presente Contrato de Consórcio.

*4.5. **As decisões do Consórcio serão aprovadas por voto conforme estabelecido no Anexo IX do Contrato de Partilha de Produção e de acordo com critérios, formas e procedimentos que serão estabelecidos em documentos específicos, no que não se contrapuserem aos termos do Contrato de Partilha de Produção e seus anexos**. (Comentamos e grifamos)*

57. O citado Anexo IX é bem detalhado (peça 47, p. 89- 108) e substitui em termos técnico-

jurídicos o JOA firmado entre os consorciados nos regimes de concessão anteriormente comentados. Exemplo importante para o mérito desta Representação são os dispositivos relacionados ao processo de contratação – conhecidas como Cláusulas de Contract Awards dos modelos de JOA-AIEN, da Association of International Energy Negotiators –, que no anexo em comento encontra-se no Tópico 'Contratação de Bens e Serviços' (peça 47, p. 101-105, subitens 3.26 a 3.41).

Correta interpretação do subitem 3.29.6 do Anexo IX do CPP do primeiro ciclo da oferta permanente

58. Em sentido diverso ao elencado pela Petrobras, a Lei 13.303/2016, neste acordo oficial entre os consorciados, ganha uma relevância muito grande, ***podendo inclusive ser usada em situações específicas pelo operador para dispensa da aprovação final da contratação pelo Comitê Operacional****. O trecho abaixo é bem claro e elenca as situações específicas em que o operador,* ***inclusive o operador privado****, mesmo nos casos pautados no Procedimento C (de mais elevada materialidade e relevância), após aprovação preliminar do OPCOM para o início do procedimento de contratação (conforme subitem 3.29.1), pode optar por apresentar um relatório de contratação (do qual conste a análise competitiva do procedimentos licitatório) comprovando que a escolha do fornecedor foi feita respeitando os termos da Lei 13.303/2016, sendo nestes casos dispensada da aprovação final por parte do citado comitê (peça 47, p. 102):*

3.29.6. Nos casos de proposta de contratação, que seja pautada no procedimento C, ***exclusiva do Operador ou as contratações conjuntas de diferentes consórcios advindas de uma contratação exclusiva do Operador****, é facultado ao Operador seguir o procedimento de contratação previsto na Lei nº 13.303/2016, ou a que lhe vier a substituir,* ***sendo dispensado neste caso a aprovação final da contratação pelo Comitê Operacional*** *[entende-se que, por se tratar de procedimento C, em qualquer caso, deverá ter a aprovação preliminar prevista no subitem 3.29.1].*

3.29.6.1. O Operador deverá apresentar ao Comitê Operacional, antes da assinatura do contrato, ***um relatório de contratação, do qual constará a análise competitiva do procedimento licitatório, bem como as razões da escolha do fornecedor****. (grifamos e comentamos)*

59. Destaca-se que este dispositivo não pode ser lido descontextualizado do CPP ao qual ele se submete, pois por meio de seu modelo já transcrito acima, a Petrobras, na condição de operadora, ***deverá nos processos de contratação para consórcios seguir a Lei 13.303/2016 e submeter ao OPCOM*** *(PPSA e demais contratados – consorciados não-operadores)* ***todas as suas decisões mais relevantes para aprovação*** *(empresas habilitadas, critérios de verificação da efetividade das propostas, negociação com a licitante vencedora ou demais, caso a proposta da vencedora não alcance o valor do orçamento referencial, adjudicação etc.). Deste modo, é incabível a interpretação de que a Petrobras somente deveria seguir a Lei 13.303/2016 na situação deste subitem (e assim mesmo facultativamente) e não seguir nos demais casos em afronta ao §5º do art. 1º da Lei das Estatais.*

60. A faculdade tabulada, portanto, nunca foi com relação a seguir ou não a Lei 13.303/2016 por uma estatal, mas sim de optar por não precisar submeter-se à aprovação final do OPCOM, ***dada a segurança que os procedimentos licitatórios previstos na Lei 13.303/2016 trazem para os contratantes e contratados****, bem como a garantia de se estar seguindo os princípios constitucionais da Administração Pública e seus correlatos.*

61. Outro ponto digno de ressalva é quanto à mesma previsão a um operador privado ou estatal não brasileira (peça 48, p. 102, mesma numeração de subitem). Entende-se que esta previsão é uma ***demonstração de que o MME e a ANP reconhecem que os procedimentos para licitar e contratar da Lei 13.303/2016 estão de acordo com as melhores práticas da indústria de petróleo****, trazendo ao mesmo tempo segurança e agilidade que os respectivos processos de contratação de E&P necessitam.*

62. Antes de concluir esse tópico relacionado ao ordenamento jurídico ao qual se insere o regime de contratações em consórcios de E&P operados pela Petrobras, importante aprofundar mais a análise sobre a interpretação da Petrobras sobre a aplicação da supracitada cláusula 3.29.6 (e premissas relacionadas), cuja real finalidade, como demonstrada, é de dispensar a necessidade de

aprovação final da contratação pelo OPCOM.

Contratações conjuntas e ganho de escala – faculdade ou obrigação?

63. A Petrobras defende que a excepcionalidade da aplicação da Lei 13.303/2016 à situação em que a Petrobras, 'facultativamente, acomoda outras demandas, inclusive para projetos sob sua concessão exclusiva, sob o mesmo processo de contratação' (peça 41, p. 13), frisando estar refletido no disposto no parágrafo único do art. 231 do RLCP (contratação conjunta). Só que, em momento anterior, quando trata do tema contratação conjunta, a Estatal argumenta em sentido diverso (peça 41, p. 11-12):

*Por sua vez, caso seja previamente identificada a necessidade de contratação para atendimento a demanda específica da Petrobras enquanto operadora exclusiva e também na qualidade de operadora de Consórcio de E&P específico, **sempre foi o entendimento doutrinário e da Petrobras quanto à necessidade de aprovação pelos parceiros relativamente à adoção da Lei 13.303/2016** em detrimento de seus direitos contidos da cláusula de contract awards dos respectivos JOAs, sob pena de violação contratual. [Entendimento equivocado: vide parágrafo 86 e seguintes desta instrução de mérito]*

*Nesta hipótese, **eventual negativa do parceiro pela adoção da Lei 13.303/2016**, relacionada a demandas naturalmente divisíveis, **resulta na segregação dos processos de contratação**, de acordo com os regimes aplicáveis à Petrobras operadora exclusiva (Lei 13.303/2016) e à Petrobras enquanto operadora de Consórcio de E&P (cláusula de contract awards); ou seja, **caso aprove a contratação conjunta para interesses de Consórcios de E&P e exclusivos da Petrobras, ao mesmo tempo em que renuncia a algumas prerrogativas presentes na contratação privada, o parceiro obtém a vantagem da contratação em maior escala**.*

*Assim, **impor aos não operadores a subsunção à Lei 13.303/2016 lhes retira os direitos de escolha e lhes impõe um ônus distante do ambiente privado**: o de contratar apenas mediante licitação, sem direito de veto, sem direito de opinião. E mais que isso, lhes retira os direitos de participação garantidos pelas regras ordinárias e mundialmente reconhecidas dos JOA´s. (grifou-se e comentou-se)*

64. Das transcrições acima, percebe-se diversas omissões, contradições e impropriedades, a seguir listadas:

*a) contratar para **objetos de mais alto valor** segundo o Procedimento C (seja da cláusula de Contract Awards do JOA, seja dos regramentos do consórcio do CPP), em regra, **sempre redundará em expectativa dos participantes consorciados pela contratação após processo licitatório competitivo** (mínimo de três fornecedores qualificados, quando possível) – evidência: subcláusula 3.29 (peça 47, p. 101-102) –, sendo enviesada a alegação de que parceiros privados iriam buscar ou exigir a contratação de objetos de altíssima materialidade e relevância (v.g. contratação de unidades estacionárias de produção – UEP, que podem alcançar a ordem de grandeza de bilhões de dólares) sem prévia licitação da qual houvesse a participação de empresas previamente qualificadas;*

*b) conforme demonstrado na presente análise, **há expectativa dos parceiros não-operadores de que a Petrobras cumpra a legislação aplicável para aquisição de bens e serviços**, formalmente registrada nos JOA (e Contrato de Concessões relacionados) e nos CPP (bem como nas minutas de contratos de consórcio e suas regras internas), sendo equivocada a alegação de que para seguir a Lei 13.303/2016 deva-se renunciar a direitos relacionados a processo decisório, que é sempre compartilhado (na subseção seguinte será abordada especificamente esta impropriedade);*

c) quem se submete à Lei 13.303/2016 é a Petrobras na condição de operadora e não os parceiros não-operadores, pois estes continuam com suas prerrogativas e obrigações previstas nos ajustes firmados (JOA ou regramentos dos consórcios no caso dos CPP). Portanto, é imprópria a alegação de que a Petrobras ao efetuar a licitação nos moldes estatutários retira os direitos de participação dos parceiros não-operadores, garantidos pelas regras ordinárias e mundialmente reconhecidas;

*d) não são corretas as 'faculdades' apresentadas nas alegações. No primeiro caso, que a Petrobras teria a faculdade de 'acomodar outras demandas', pois, em prol do princípio constitucional da eficiência, deve sempre maximizar seu lucro e **as contratações conjuntas podem trazer ganhos de escala e, nesses casos, deveriam ser sempre perquiridos** (ou seja, nesse sentido mais se assemelha à uma regra de conduta ou diligência que direciona o administrador numa direção). No segundo caso,*

que os parceiros não-operadores teriam a faculdade de se submeter a Lei 13.303/2016 para gozar de ganho de escala, pois eles ao aprovarem a Petrobras como operadora já possuem a expectativa de que a Estatal cumpra suas obrigações estatutárias evitando-se o risco de nulidade dos contratos firmados; e

e) contratação conjunta pressupõe ganho de escala que qualquer empresa privada idônea irá naturalmente buscar, principalmente no ramo de E&P onde reconhecidamente os investimentos são de grande monta e os riscos bastante elevados.

Regime Jurídico relacionado à obrigação de licitar dos consórcios operados pela Petrobras

65. No que tange ao regime jurídico relacionado à obrigação de licitar dos consórcios operados pela Petrobras, após observar todo esse arcabouço normativo composto pela Lei 13.303/2016, pelos contratos de concessão ou partilha da produção firmados com a ANP e pelo JOA ou regras dos consórcios (Anexo IX dos CPP acima referido), esta equipe concluiu que o JOA ou as regras de consórcio previstas no CPP, por ser um regramento interno dos consórcios, uma lei entre as partes, deve ser visto como um complemento do regramento legal de envergadura maior, no caso a Lei 13.303/2016, não podendo divergir desta e muito menos inovar naquilo que já é regulado pela lei ordinária.

66. Deste modo, cumpre corrigir o regime jurídico de contratações em consórcios de E&P operados pela Petrobras citado pela Companhia, ampliando-o e sistematizando-o segundo os princípios da supremacia das normas constitucionais e da hierarquia das normas infraconstitucionais. Devido à dificuldade demonstrada pela Petrobras tanto no Memorial (peça 28), quanto agora na resposta à oitiva (peças 41 e 42), confundindo, inclusive, a competência constitucional desta Corte de Contas (de fiscal da lei) com a do STF no âmbito do controle concentrado de norma (já explicado nas seções anteriores), entendeu-se necessário expor o complexo normativo na Figura 1 seguinte.

Figura 1 – Regime Jurídico relacionado à obrigação de licitar dos consórcios operados pela Petrobras (figura no original)

Fonte: Elaboração própria.

III.2.1.2. <u>Conclusão sobre regime jurídico aplicável aos consórcios operados pela Petrobras</u>

67. Conforme evidenciado, o JOA submete-se ao Contrato de Concessão da ANP que exige o cumprimento da legislação em vigor (aplicável) para aquisição de bens, equipamentos, instalações e materiais, bem como a contratação de pessoal e serviços. Deste modo, correta a observação do Jurídico da Petrobras no Parecer 4075/2018 (peça 4, p. 27, itens 58 e 59), pois há uma expectativa (formalizada) dos parceiros não-operadores de que a Petrobras cumpra a legislação em vigor.

68. Nos casos do regime de Partilha da Produção, a obrigação do operador seguir a legislação e a expectativa dos demais consorciados com relação a esta conformidade não mudam. Nestes casos, o contrato de concessão firmado com a ANP é substituído pelo Contrato de Partilha de Produção (CPP) e devido à presença constante da PPSA como gestora dos CPP, haverá sempre um contrato de consórcio a ser firmado entre esta e as empresas vencedoras da rodada de licitação (tendo a Petrobras como operadora ou não). Os termos deste consórcio e suas regras são tabulados em anexos distintos do CPP e em todos os ajustes resta igualmente expressa a necessidade de cumprimento da legislação aplicável.

69. Destaca-se que, nos modelos da ANP relacionados aos acordos entre consorciados dos CPP mais recentes (anexos VIII e IX), tendo a Petrobras como operadora ou não, a Lei 13.303/2016 ganha uma relevância muito grande, podendo inclusive ser usada em situações específicas pelo operador para dispensa da aprovação final da contratação pelo Comitê Operacional, demonstrando que para o citado órgão regulador e para o MME os procedimentos estatutários para licitar e contratar estão de acordo com as melhores práticas da indústria de petróleo, trazendo ao mesmo tempo segurança e agilidade que os respectivos processos de contratação de E&P necessitam.

70. Com relação às contratações conjuntas, as que atendem a demandas exclusivas da Petrobras e combinadas com as dos consórcios por ela operados, esclareceu-se que o possível ganho de escala decorrente é estratégico para qualquer empresa consorciada, principalmente no ramo de E&P onde reconhecidamente os investimentos são de grande monta e os riscos bastante elevados. Nesta linha, não pode ser aceito o argumento de que estas contratações conjuntas restem dependentes de consultas prévias aos parceiros não operadores para que estes autorizem a Petrobras licitar de acordo com a Lei 13.303/2016.

71. Nesta realidade, não se pode aceitar as interpretações da Petrobras pelas quais seria facultado à Companhia, como operadora (e gestora de todos os empreendimentos interrelacionados), renunciar ao ganho de escala por ter que seguir a Lei 13.303/2016 quando os parceiros consorciados decidissem não ceder ao seu direito de aprovação na FID, pois acompanhadas de omissões, contradições e impropriedades. Tal como demonstrado, o parceiro privado não pode recusar a aplicação das regras legais relacionadas à Petrobras, incluindo-se a necessidade de licitação e a observância dos princípios constitucionais. De outro lado, a Petrobras para licitar conforme as regras estatutárias não deve impor condicionante ao parceiro não operador de renúncia ao seu direito de aprovação da contratação no FID.

72. Ressalta-se que esse entendimento – de que a Petrobras para conseguir ganhos de escala tendo que seguir a Lei 13.303/2016 necessite que os parceiros renunciem a direitos consagrados nos ajustes internos dos consórcios – passado reiteradamente ao mercado, tal como ocorrido na fiscalização que deu origem à presente representação (TC 002.542/2022-6), ***pode se constituir numa verdadeira trava para os parceiros voltarem a fazer negócio com a Companhia****. Importante notar que o problema não está na Lei das Estatais, mas no fato de a Petrobras tentar justificar a sua vontade de atuar arbitrariamente (à margem da lei) no fato de o parceiro ter se negado a renunciar seu direito de aprovação final na FID.*

73. Importante destacar que a Petrobras também não trouxe a esses autos exemplos de casos em que algum consorciado se opôs ao fato de a Petrobras seguir as regras licitatórias da Lei 13.303/2016.

74. Independentemente das proposições de ciência que ora serão encaminhadas em busca da fiel execução do §5º do art. 1º da Lei 13.303/2016, por força do parágrafo único do art. 231 do RLCP (4ª Revisão), a Petrobras deveria sempre seguir o procedimento licitatório estatutário, não havendo fundamento na legislação e nas boas práticas da indústria para, ao proceder desta forma, deixar de cumprir com as obrigações assumidas no JOA ou CPP.

75. Importante também frisar que as análises ora empreendidas em face das alegações da Petrobras – relacionadas a um regime jurídico inconsistente e incompleto (notadamente por não considerar as obrigações estatutárias para licitar e contratar da Companhia) – não tem como pano de fundo a contratação conjunta. Sendo contratação conjunta ou para atender exclusivamente consórcio operado pela Petrobras, deve-se sempre licitar segundo às regras estatutárias. O parceiro privado pode por inúmeras razões não concordar com a contratação conjunta, mas nunca em função de a Petrobras estar seguindo os procedimentos licitatórios da Lei 13.303/2016.

76. Conforme será mais bem detalhado na Seção III.3, o §5º do art. 1º da Lei 13.303/2016 goza de presunção de constitucionalidade e, portanto, há expectativa por parte dos parceiros consorciados à Petrobras para projetos de E&P, que a Companhia, na condição de operadora, siga os procedimentos para licitar e contratar definidas em lei ***juntamente*** *com as regras internas de governança pactuadas no JOA (nos regimes de concessão) ou no CPP (no regime de partilha da produção).*

III.2.2. Alegação 2 – Descompasso na aplicabilidade das regras de mercado trazido pela adoção do §5º do art. 1º da Lei 13.303/2016 (peças 41, p. 3-7, e 42)

77. No Tópico 2 da resposta à oitiva ('Parcerias em consórcios de E&P. Compreensão de suas particularidades'), peça 41, após discorrer sobre particularidades dos consórcios de exploração e produção (E&P), a Petrobras informa operar em uma indústria que possui normativos de gestão

internacionalmente padronizados (identifica o JOA como 'instrumento contratual que regula os direitos e obrigações recíprocas dos consorciados, sob o aspecto operacional', bem como o modelo da entidade internacional adotado pela Petrobras), e sem explicitar as causas, apenas conclui que 'a adoção do §5º do art. 1º da Lei 13.303/[20]16 traz um descompasso na aplicabilidade das regras de mercado' e que tal incompatibilidade resultaria em 'riscos à condição de operadora da Petrobras em Consórcios de E&P' (peça 41, p. 3-4).

78. No Tópico 3 ('Dos impactos do procedimento licitatório da Lei 13.303 na gestão dos consórcios de E&P') de sua resposta à oitiva (peça 41, p. 5-7) e na Nota Técnica de peça 42 (p. 1-10), estão explicitadas quais seriam, em sua opinião, as causas para a conclusão (descompasso) e a respectiva consequência (solicitação pela retirada da sua condição de operadora) acima expostas, quais sejam:

*[peça 41, p. 5] A aplicação da Lei 13.303/2016 para as contratações feitas para os consórcios de E&P é **incompatível com a sua própria sistemática de constituição e gestão** [não há hierarquia entre os consorciados].*

*[peça 41, p. 5] Como visto, **as partes consorciadas mantêm sua independência e seu direito de voto e veto**, sendo livre a sua manifestação no âmbito do consórcio. A imposição de uso do regramento das estatais não permitirá às demais empresas parceiras o livre exercício de seus direitos assegurados contratualmente.*

*[peça 41, p. 7] No entanto, uma empresa **sem plena agilidade e incapaz de adotar as melhores práticas privadas da indústria** não será eleita operadora. Da mesma forma, uma empresa **que perca sua capacidade de adotar um regime de contratação usualmente adotado na indústria e pactuado contratualmente nos respectivos JOAs e CPPs** pode vir a ser removida da sua condição de operadora, hipótese em que outra empresa componente do consórcio passará a gerir o ativo.*

*[peça 42, p. 1] Entre os conflitos, que serão mais detalhados ao longo desta nota técnica, estão, por exemplo, **a possibilidade de seleção**, em fase interna, **de empresas** aptas ao provimento de bens e serviços aos consórcios ['filtros de qualificação'] e o **direito de decisão sobre a continuidade ou não do trâmite contratual** por conveniência dos parceiros (aprovação de contratação) [versus adjudicação compulsória prevista no art. 60 da Lei 13.303/2016].*

*[peça 42, p. 2] (...) Em desdobramento, teríamos **dois direitos conflitantes: o da parceira de ter o procedimento definido no Joint Operating Agreement (JOA) atendido plenamente**, pois que livremente pactuado, **e o direito do licitante vencedor de ser contratado**.*

*[peça 42, p. 5] Portanto, este modelo [dos JOAs, com ampla participação dos consorciados não-operadores] permite **qualidade nos processos de contratação**, de forma que **a prestação de serviços/fornecimento**, efetivamente, **garanta a segurança, conformidade e eficiência das operações**, além da **maximização do retorno financeiro**, sob pena de violação dos deveres que são imputados à Petrobras, enquanto Operadora e representante dos parceiros no Consórcio de E&P [notadamente por meio de procedimentos de **avaliação prévia da capacidade técnica e financeira**, ou seja, sem participação ampla de empresas – peça 42, p. 6]*

[peça 42, p. 5] No modelo de contratação da Lei 13.303/16, as Empresas Estatais devem publicar seus processos de contratação em editais e seus critérios amplos de participação, funcionais para mercados generalistas, permitem que todas as empresas interessadas possam participar do processo de licitação, (...). Neste contexto, o princípio da eficiência é comprometido por um processo de licitação que tende a ser mais prolongado (...) são barreiras intransponíveis às necessidades e modelos de gestão das consorciadas privadas, que adotam práticas internacionais da Indústria de E&P.

*[peça 42, p. 8] Note-se que contratar um **serviço com base em uma estratégia focada no aumento dos resultados** do negócio tem várias vantagens em relação a escolher o fornecedor com o foco apenas no menor preço ou até nos limites de técnica e preço, previstos na Lei 13.303/16 [citam: melhores resultados, melhor qualidade, maior eficiência, maior valor agregado e maior parceria] O parceiro da Petrobras não tolera uma contratação malsucedida por não ter buscado o melhor resultado para a operação do ativo de E&P. (grifou-se e comentou-se)*

79. Impende destacar na Nota Técnica apresentada em anexo à resposta à oitiva (peça 42), em meio à exposição da Petrobras sobre o hipotético impacto operacional da utilização da Lei 13.303/2016 nas contratações para os Consórcios de E&P (peça 42, p. 4-10), é citada a existência de procedimentos internos da Petrobras que definem as orientações para fornecimento de bens e serviços para Consórcios de E&P por ela operados (frisa-se padrões verificados pela equipe de

auditoria ao longo da fiscalização TC 002.542/2022-6 – peças 19 e 20), sobre os quais destacam-se as seguintes informações: i) as etapas de debates técnicos e as fases de deliberação (da estratégia e da contratação) aplicáveis 'conferem maior sinergia às operações face às diversas experiências e competências técnicas que cada empresa possui em seu portfólio' (peça 42, p. 4, parágrafo final); e ii) o modelo atualmente adotado efetivamente garante 'segurança, conformidade e eficiência das operações, além da maximização do retorno financeiro, sob pena de violação dos deveres que são imputados à Petrobras, enquanto operadora e representante dos parceiros no Consórcio de E&P' (peça 42, p. 5, primeiro parágrafo).

80. De forma a tentar exemplificar o alegado descompasso na aplicabilidade das regras de mercado trazido pela adoção do §5º do art. 1º da Lei 13.303/2016, a Petrobras propõe a seguinte situação hipotética (peça 41, p. 5-6):

Exemplificativamente, citamos o seguinte cenário em potencial: ***a Petrobras realiza um procedimento licitatório para contratação de uma sonda e, posteriormente à sua homologação, uma das parceiras veta a contratação por uma questão afeta à sua relação comercial com a vencedora, cuja motivação pode, inclusive, estar amparada por sigilo perante os demais consorciados****, como na hipótese de arbitragem entre as partes.*

Neste exemplo, teríamos ***dois direitos conflitantes****: o da parceira que, amparada no JOA, tem o direito de se opor à licitante vencedora, e o direito da licitante vencedora à contratação, nos termos do art. 60 da Lei 13.303/16.*

Assim, ou a Petrobras descumpriria os termos do JOA/CPP ou os do Estatuto das Estatais [Lei das Estatais], visto que não poderia se apegar a um suposto interesse público decorrente de fato superveniente, afinal tal oposição decorreria do exercício de um direito e no interesse do parceiro privado.

Fato é que, judicialmente, a Petrobras operadora seria responsabilizada por uma das partes, potencialmente ***assumindo o ônus em razão da não utilização da prerrogativa do Decreto 9.355/2018*** *à contratação utilizada como exemplo.*

Ainda neste cenário hipotético, ***seria obrigatório que a Petrobras tornasse públicas as justificativas para a revogação do certame*** *e permitisse, então, o exercício do contraditório pela licitante. Ou seja, a não concretização da contratação da sonda deste exemplo* ***seria objeto de questionamento no Judiciário*** *que, à luz da ausência de interesse público - afinal, a oposição foi de uma parceira privada e não operadora, amparada no JOA - tenderia a condenar a Petrobras, enquanto operadora,* ***a prosseguir com a contratação ou indenizar o prejudicado****.*

Este exemplo apenas demonstra como o conflito entre a prática global da indústria do petróleo e o enfoque da Lei 13.303/16 torna-se um efetivo limitador de seu uso às contratações em nome dos consórcios nos quais a Petrobras opera. (grifou-se)

81. Finalizando, na nota técnica encaminhada em anexo à resposta à oitiva constam informações quanto ao impacto no desenvolvimento e formação de Consórcios de E&P e sua repercussão nos resultados financeiros da Petrobras (peça 42, p. 10-15).

III.2.2.1. <u>Da Análise</u>

82. Importante iniciar a presente análise rememorando algumas das principais conclusões a que se chegou no exame até aqui empreendido: i) a Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) cumpre exigência constitucional prevista no §1º do art. 173 da CF/1988, dispondo sobre os procedimentos para licitar e contratar obras, serviços, compras e alienações e, com base na competência constitucional de fiscal da lei (art. 71, IX, da Carta Magna), este TCU tem o dever de verificar a sua fiel execução; ii) em seu §5º do art. 1º, determinou-se que a Estatal, quando na condição de operadora de consórcios, deveria licitar nos processos de contratação em nome destes (pois para os processos de contratação em nome próprio já está determinado pelo caput do próprio art. 1º); iii) há expectativa por parte dos parceiros não-operadores que a Petrobras cumpra a legislação aplicável quando da contratação de bens e serviços, registrada nos JOA e nos CPP, bem como nas minutas de contratos de consórcio e suas regras internas; iv) nos projetos de desenvolvimento da produção em que seja tecnicamente viável a exploração conjunta com comprovado ganho de escala para todos os envolvidos, inclusive com mitigação dos riscos, é irregular a imposição de condicionante ao parceiro não-operador para renúncia de seu direito de aprovação na FID; e v) a Lei 13.303/2016 está prevista nos editais e modelos de contratos atualizados da ANP, aprovadas pelo MME, sendo inclusive

possível em virtude de seu cumprimento (e em situações específicas) dispensar a necessidade de aprovação da contratação pelo OPCOM – frisa-se, prática reproduzida também nas regras de consórcio que não possuem a Petrobras como operadora.

83. Apesar de o presente processo ser objetivo e de esta instrução de mérito não ter como foco a análise de exequibilidade do §5º do art. 1º da Lei 13.303/2016, entende-se oportuna a presente seção para demonstrar que as regras estatutárias sobre licitação e contratação trazem agilidade, competitividade e segurança não somente para a Petrobras, mas também para os parceiros não operadores, e são compatíveis com as regras de governança estabelecidas entre os parceiros de consórcios dos quais a Petrobras participe para aquisição de blocos exploratórios (JOA, CPP ou outro modelo). A consequência prática é que a Lei 13.303/2016, em sentido contrário aos argumentos da Petrobras, traz impacto positivo no desenvolvimento e formação de consórcios de E&P e nos resultados financeiros da Companhia.

84. Nesta linha de raciocínio, as proposições de ciência sugeridas buscam informar a Petrobras o dever de licitar, constitucional e legalmente imposto, bem como alertar a Companhia de que uma interpretação expansiva ao alcance do § 7º do art. 1º do Decreto 9.355/2018 traz insegurança jurídica, bem fundamentadas nas Seções III.3 e III.4 desta Instrução.

Alinhamento da Lei 13.303/2016 com a agilidade e competitividade que as Estatais necessitam

85. Em sua manifestação, a Petrobras alega falta de flexibilização (ou 'engessamento') de disposições da Lei 13.303/2016, os quais poderiam prejudicar a agilidade e a competitividade que as empresas estatais necessitam. Não é possível acolher tal argumento, pois trata-se de falácia, sem embasamento. Não foi apresentado qualquer evidência que prove que a Lei das Estatais traga um enrijecimento inadequado às empresas públicas ou sociedades de economia mista que exploram atividade econômica e operam em mercado competitivo, como o da Petrobras. Ainda que assim fosse, não seria motivo para deixar de cumpri-la, sendo somente possível alterar essa obrigação via controle de constitucionalidade ou por lei.

86. Na seção III.3 será desenvolvida com mais profundidade a mudança de paradigma trazida pela Lei 13.303/2016. Entretanto, para além da verificação anterior de que a ANP e o MME adotam-na como boa prática – quando o operador se depare com interesses não necessariamente convergentes (contratações para atender em conjunto o consórcio e o operador ou vários consórcios com parceiros e com OPCOM distintos) – colaciona-se trecho da doutrina do professor Alexandre Aragão (um dos pareceristas externos contratado pela Petrobras), pelo qual destaca-se evolução com relação à legislação anterior ***por meio da instituição de procedimentos mais flexíveis e com espaço para inovação em prol da agilidade e competitividade que as empresas estatais buscam****, pois de fato a Lei 13.303/2016 deliberadamente deixou relevante liberdade normativa para as estatais, seja pela redação do seu art. 40 seja pela sua baixa exaustividade quando comparada à lei que veio substituir (Lei 8.666/93):*

O art. 40 do Estatuto [Lei das Estatais] atribui um relevante poder normativo às estatais (note-se: para as estatais, não para o Executivo central) para regulamentarem, ou seja, detalharem e interpretarem de forma geral e abstrata alguns dispositivos em seu âmbito. Essa regulamentação pelas próprias estatais já possuía um precedente no art. 119 da Lei 8.666/93, mas que não possuía maior relevância prática em razão da Lei 8.666/93 ser tão exaustiva que não deixava muito espaço para regulamentações.

(...) Esse poder regulamentar das estatais pode legitimamente construir um espaço de inovação e potencialização das normas mais modernas trazidas pelo Estatuto [Lei das Estatais]. (ARAGÃO, Alexandre Santos de. ***Empresas Estatais: Regime Jurídico das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista****. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 231 – Grifou-se)*

87. De fato, compulsando-se o citado artigo estatutário, percebe-se que, com relação ao processo licitatório, há permissão (dentre outras) para que a Petrobras avance na regulamentação necessária para cadastro de fornecedores (pré-qualificação), minutas-padrão de editais e contratos, procedimentos de licitação e tramitação de recursos (art. 40, II a V, da Lei 13.303/2016).

88. Deste modo, os modelos da ANP, a doutrina especializada e a percepção desta

Unidade Técnica divergem da alegação no sentido de que a Petrobras ao seguir os procedimentos para licitar e contratar da Lei 13.303/2016 torna-se uma empresa 'sem plena agilidade e incapaz de adotar as melhores práticas privadas da indústria', afirmação com a qual não se pode concordar.

89. Conforme pôde ser observado na transcrição (parágrafo 78), as duas principais causas pelas quais a Petrobras alega que as partes consorciadas perderiam 'sua independência e seu direito de voto e veto' seriam (i) a impossibilidade de seleção, em fase interna, de empresas aptas ao provimento de bens e serviços aos consórcios ('filtros de qualificação') e (ii) a perda do direito de decisão sobre a continuidade ou não do trâmite contratual por conveniência dos parceiros não-operadores (aprovação de contratação), considerada adjudicação compulsória, prevista nos arts. 60 e 62 da Lei 13.303/2016. Essas alegadas causas serão analisas a seguir.

Possibilidade imposição de requisitos de qualificação para participação do certame

90. Quanto à primeira causa (participação dos parceiros não-operadores na pré-qualificação de empresas fornecedoras ou prestadoras de serviço) entende-se que a Lei 13.303/2016, ao contrário do que alega a Petrobras – na fase interna da licitação e à medida que se desenvolvem as alternativas técnicas de um projeto para a exploração e desenvolvimento de determinado campo de E&P (principalmente relacionados às Fases II e III do Prodep da Petrobras) –, dá ampla margem para que a Petrobras possa interagir com os seus parceiros consorciados buscando em conjunto sopesarem os riscos exploratórios e definir a melhor estratégia de contratação, incluindo a indicação dos critérios excepcionais de habilitação e de empresas a serem convidadas.

91. Dentre estes critérios excepcionais de habilitação (filtros de qualificação) destacam-se os relacionados à experiência prévia, grau de risco, solvência financeira, histórico de desempenho na prestação dos serviços, aspectos de gestão de SMS (segurança, meio ambiente e saúde), situação de regularidade trabalhista, nível de exposição financeira às operações (grau de influência dos valores relacionados aos contratos mantidos em comparação com a própria receita do fornecedor), sendo que os bancos de dados dos consorciados podem cruzar informações, propiciando uma análise com mais elementos o que reduz o risco de participação de alguma empresa que possa vir a ter problema ou dificuldade quando da execução contratual.

92. Excepcionalmente, para atender os casos de contratações mais complexas (tal como as de E&P – unidades estacionárias de produção), a Lei 13.303/2016 prevê no §1º do seu art. 51 a possibilidade de antecipação da fase de habilitação, condicionada apenas à previsão expressa no edital de licitação.

Compatibilização das regras de adjudicação compulsória e revogação estatutárias com o direito de aprovação final da contratação pelos consorciados

93. Ponto bastante controverso é a segunda causa relacionada ao direito de continuidade ou não do trâmite contratual (aprovação prévia da contratação pelo OPCOM) que, para a Petrobras, haveria óbice na adjudicação compulsória, prevista nos arts. 60 e 62 da Lei 13.303/2016 (e outros neles referidos). Neste caso, é importante fazer uma análise mais detida, pois ***entende-se que esse é o grande entrave para a Petrobras considerar a incompatibilidade entre os procedimentos da Lei 13.303/2016 e as cláusulas de Contract Awards dos JOA*** *ou nas regras de governança interna previstas no Anexo IX do CPP.*

94. No decorrer da execução dos procedimentos de auditoria no âmbito da fiscalização que deu origem à presente Representação (TC 002.542/2022-6) verificou-se que a citada incompatibilidade (entre as normas estatutárias e os regramentos internos de governança firmados entre os consorciados) era a causa do encaminhamento de condicionante para que o parceiro não operador abrisse mão de seu direito de aprovação da contratação na FID, conforme trecho da resposta a diligência abaixo transcrita, in verbis:

A solicitação para aprovação de estratégia de contratação 'sem apresentação final de cédula de assinatura ao OPCOM do Consórcio' ***tem por fundamento a existência de incompatibilidades de procedimentos e etapas de aprovação entre as contratações conduzidas no âmbito dos Consórcios de E&P e pela Lei 13.303/[20]16****.*

Estas incompatibilidades ficam evidenciadas, em especial, pelo fato de que o procedimento de contratação usualmente acordado nos Consórcios de E&P com os parceiros para o suprimento de bens e serviços da mais elevada faixa de valor de contratações (Procedimento C) obriga que, ao final do procedimento competitivo, o Comitê Operacional (OPCOM), no qual vota a parceira IBV, aprove ou não o resultado da contratação, sem que seja necessária a apresentação de justificativa.

Veja-se o modelo de cláusula de contratação 2012 da AIPN - Association of International Petroleum Negotiators, amplamente utilizado pela Indústria de Petróleo e Gás e usualmente adotado pela Petrobras em seus Consórcios de E&P:

*[6.7.C Procedure C (...) 6.7.C.6 '**Obtain the approval of the Operating Committee to the recommended bid**']*

*Logo, ainda que se admitisse art. 57 desta Lei e no inciso II do §2º do art. 75 desta Lei [proposta dentro do orçamento referencial e convite dos demais, na ordem de classificação, na hipótese de não assinatura do termo de contrato pelo vencedor], **quem dispuser de competência para homologação do resultado poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrentes de fato superveniente que constitua óbice manifesto e incontornável, ou anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros**, salvo quando for viável a convalidação do ato ou do procedimento viciado. (Vide Lei 14.002, de 2020)*

*Assim, a autorização, pela IBV, quanto à inobservância da cláusula de contratação do Consórcio de E&P, tendo em vista a adoção da Lei n.º 13.303/2016, dispensando a Petrobras de submeter ao OPCOM a deliberação sobre a aprovação do resultado final do certame para celebração do contrato é pressuposto de segurança jurídica à Petrobras, **tendo vista o exposto no art. 62 da Lei n.º 13.303/2016** e na referida cláusula do Consórcio de E&P. (Grifou-se)*

*95. Como exposto, de forma objetiva, o óbice recai sobre o art. 62 da Lei 13.303/2016 (ao se proceder a análise com base neste dispositivo, já se está também rebatendo a alegação de óbice em função da adjudicação compulsória prevista no art. 60, dada a interdependência entre eles). Primeiramente, cumpre esclarecer que as condições para revogação do processo de contratação previstas no art. 62 da Lei 13.303/2016 (interesse público por fato superveniente que constitua óbice manifesto e incontornável, garantido aos licitantes, após iniciada a fase de lances ou propostas, o contraditório e a ampla defesa) **impõem à Petrobras, como operadora e representante do consórcio, planejar bem seus investimentos e, no caso de E&P, desenvolver bem a estratégia de contratação** (requisitos técnicos da UEP, pesquisa de mercado, impactos, riscos etc.), pois terá reduzida a sua discricionariedade com relação a este procedimento.*

96. Relembra-se, entretanto, que a Petrobras, na qualidade de sociedade de economia mista, em caso de ocorrência de fato superveniente que impacte negativamente em seu planejamento e no EVTE do empreendimento (ocasionando, por exemplo, um valor presente líquido negativo – VPL negativo), poderá, em nome do consórcio e após a concordância deste em deliberação do OPCOM, alegar o interesse público pela revogação. Em outras palavras, o que não for bom para o Consórcio decorrente da deliberação do OPCOM, considerando que a Petrobras faz parte do ajuste, em tese (e sem entrar nas nuances jurisprudenciais sobre a questão do interesse público), estará alcançado pelo interesse público tabulado no dispositivo em comento. Considera-se este um atrativo em ter a Petrobras como operadora (atração do interesse público para a decisão do OPCOM).

*97. Destaca-se, entretanto, que, após iniciado o processo licitatório, a Lei 13.303/2016 **não visa a contratação a qualquer custo, mas tão-somente uma seriedade na hora de ir ao mercado em busca de fornecedores**, pois desde a publicação de um edital de licitação impõe-se investimento de tempo e recursos por parte dos interessados (é cediço, por exemplo, que os custos para uma licitante apresentar proposta em um contrato de fornecimento ou afretamento de uma unidade de produção offshore, combinado com serviços de operação, perfaz o montante de milhões de dólares) e, em contrapartida, demanda uma 'obrigação de fazer' à Petrobras e ao Consórcio.*

98. Fácil notar que a ausência dessa segurança, principalmente no cenário das atividades de E&P, cujas contratações costumam ser de alta monta, impactaria de forma negativa e sensivelmente o interesse de potenciais fornecedores por demandas futuras e, ainda, caso houvesse um histórico de desistência da contratação sem motivos justificáveis, poderia redundar em perda definitiva de credibilidade de todos os consorciados e do restrito mercado de construtores e afretadores.

99. Ressalva-se que a Lei 13.303/2016, em busca de garantir a melhor contratação possível para o consórcio, dispõe em seu art. 56 sobre os critérios objetivos para verificação da efetividade das propostas (com destaque para ter o orçamento referencial como teto). Essa observação faz-se necessária, pois tal regramento é corolário de diversos princípios constitucionais da Administração Pública (notadamente o da eficiência e economicidade), de observância obrigatória pela Petrobras.

100. Portanto, considera-se que a existência de um teto de gastos, bem fundamentado, é uma segurança para os consorciados caso necessitem revogar um processo de contratação pelo fato de a proposta estar acima deste limite, pois o proponente não poderia alegar que investiu tempo e recurso para ao final, sem motivo justificado, o consórcio não aprovar a contratação.

101. Ressalvando-se que estas verificações em prol da efetividade das propostas em nada se confundem com os compromissos assumidos no JOA ou CPP relacionados à governança do consórcio. Para explicar melhor essa afirmação, pega-se, como exemplo, a questão do teto de gastos, pois o fato de a lei proibir a contratação acima do orçamento referencial, não impede que esta informação seja levada ao OPCOM para que os consorciados possam tomar ciência de que a proposta vencedora extrapola o valor máximo ao qual a Petrobras pode se comprometer e, em conjunto, aprovem a revogação da licitação – recordando-se que os parceiros não-operadores ao firmarem os Contratos de Concessão, CPP e mesmo as citadas regras de governança, têm a expectativa de que a Petrobras cumpra a legislação em vigor. Sempre bom repisar que esta prática tem a ver com os princípios constitucionais da legalidade, eficácia, moralidade e publicidade.

102. Adentrando-se na temática do art. 57 da Lei 13.303/2016 – identificado expressamente na cabeça do art. 62, relacionado ao processo negocial em busca de condições mais vantajosas e, caso não se conseguindo um valor dentro do orçamento referencial, com os demais proponentes, segundo à ordem de classificação – entende-se que este dispositivo constitui uma segurança para todos os consorciados, pois ***demonstra flexibilização e agilidade trazida pela norma*** *de modo a evitar que se tenha que refazer todo o processo de contratação. Dispositivo perfeitamente conciliável com cláusula 6.7.C.6 do JOA.*

103. Fechando a presente análise sobre a compatibilidade das cláusulas de Contract Awards do JOA e o art. 62 estatutário, ressalta-se que a segunda situação prevista neste dispositivo (inciso II do §2º do art. 75 da Lei 13.303/2016), sobre a faculdade de a Petrobras, em caso de recusa à assinatura do termo de contrato, chamar outros proponentes segundo à ordem de classificação ou revogar, em função da semelhança com os objetivos da situação anterior, vale a mesma conclusão e o apontamento de que também se harmoniza facilmente com a cláusula 6.7.C.6 do JOA.

104. Com base nas alegações da Petrobras, infere-se que o grande equívoco da Companhia é entender que haveria uma liberdade total por parte do OPCOM, ***podendo-se ao final revogar um processo de contratação de grande custo e vulto para as participantes, sem apresentar qualquer motivação****. Procedendo desta forma, certamente estaria prejudicando a imagem das empresas consorciadas.*

Sinergia com os parceiros consorciados e estratégia de contratação baseada em aumento de resultados

105. Desfeitas as narrativas sobre procedimentos da Lei 13.303/2016 que resultariam na perda de independência e direito de voto e veto dos parceiros não-operadores (explicitados no parágrafo 89 acima) e antes de passar à situação de contratação hipotética, é igualmente relevante contradizer as alegações da Petrobras sobre a governança e boas práticas decorrentes dos procedimentos internos da Petrobras que definem as orientações para fornecimento de bens e serviços para Consórcios de E&P por ela operados (frisa-se padrões também verificados pela equipe de auditoria ao longo da fiscalização TC 002.542/2022-6 – peças 19 e 20), notadamente a informação de que as etapas de debates técnicos e as fases de deliberação (da estratégia e da contratação) aplicáveis 'conferem maior sinergia às operações face às diversas experiências e competências técnicas que cada empresa possui em seu portfólio' (peça 42, p. 4, parágrafo final).

106. Conforme já relatado acima, a Lei das Estatais traz previsibilidade, isonomia, competitividade, rastreabilidade e transparência na contratação, inclusive com a possibilidade de sinergia com os parceiros não-operadores na definição da estratégia de contratação e em várias das etapas do processo licitatório. Por certo, esses são fatores contributivos para a obtenção da melhor oferta e contribuem para a aprovação do parceiro privado na FID.

107. A não utilização deste ordenamento sim causa imprevisibilidade, subjetividade, risco a impessoalidade e pode favorecer a práticas de corrupção que efetivamente retiram confiança do parceiro privado nas aprovações necessárias e podem desincentivar a realização de parcerias onde a Petrobras atua como operadora.

108. Importante repisar que a Petrobras não trouxe a esses autos exemplos de casos em que algum consorciado se opôs ao fato de a Petrobras seguir as regras licitatórias da Lei 13.303/2016 ou que tenha havido diminuição da sinergia em função do cumprimento das regras estatutárias. Em sentido contrário, no âmbito da citada fiscalização TC 002.542/2022-6, a Petrobras, mesmo seguindo o procedimento de contratação à margem da Lei 13.303/2016, ***não deu indícios de ter efetivamente compartilhando com o parceiro informações básicas e essenciais****, nem firmando os acordos necessários à formalização dos compromissos entre os beneficiários envolvidos nos projetos integrados dos PDP SEAP 1 e 2 e UTG (v.g. MOA a ser firmado entre as empresas envolvidas). Este fato concreto corrobora o entendimento exposto no parágrafo anterior e demonstra que a não utilização dos procedimentos licitatórios estatutários é o que traz insegurança jurídica e desconfiança do restrito mercado de E&P.*

109. ***Em suma, na teoria trazida pela Petrobras, há necessidade de se operar à margem da Lei 13.303/2016 em prol de sinergia com os parceiros*** *e a efetiva garantia de 'segurança, conformidade e eficiência das operações, além da maximização do retorno financeiro', sob risco de perda da condição de operadora pela Companhia. Entretanto,* ***na prática****, com base nas preocupações e dúvidas expostas pelo parceiro não-operador no âmbito do TC 002.542/2022-6, mesmo em processo de contratação com base em JOA e à margem da Lei 13.303/2016,* ***restou evidenciada falta de sinergia, de compartilhamento de informações e até de transparência perante o parceiro não-operador****, que impedem, em juízo de cognição sumária, comprovar a boa governança, a eficiência das operações e, por consequência, a maximização do retorno financeiro quando do afastamento do regramento estatutário para licitar e contratar.*

110. Ao final, tem-se um processo de contratação à margem da Lei 13.303/2016, desconforme às boas práticas da indústria e trazendo à Petrobras riscos de nulidades contratuais por ilegalidades, com consequências relevantes para contrações importantes.

Situação hipotética

111. Sobre a situação hipotética aventada pela Petrobras de que uma empresa consorciada, na FID do OPCOM, veda a contratação de uma empresa para a qual a Petrobras teria homologado o resultado de determinado procedimento licitatório (parágrafo 80) denota total falta de planejamento e dedicação devida à fase interna da licitação. Já foi explicado que o art. 40 da Lei 13.303/2016 dá margem positiva de discricionariedade à Petrobras para inovar em regramentos alinhados ao seu estatuto jurídico (Lei das Estatais) e que a preserve efetivamente dos riscos acima tabulados.

112. Deste modo, como requisito de habilitação prévia, deveria estar exposto claramente no edital que pendências comerciais anteriores (com a Petrobras ou com seus parceiros não-operadores), resguardado o sigilo, seriam motivos hábeis a impedir a participação no certame, garantindo-se, sempre, o contraditório. Semelhante requisito deveria ser também expressamente tabulado no edital como impeditivo à homologação do resultado, caso a pendência comercial aparecesse ao longo do certame (igualmente garantindo-se o contraditório).

113. O que ***não se pode admitir é uma omissão total do edital ou dos parceiros não operadores para somente ao final desaprovar uma homologação e sem apresentação de justificativa****. Segurança jurídica só se consegue com isonomia, transparência, moralidade e publicidade, ainda*

mais em processos de tamanha complexidade e relevância estratégica e material para ambas as partes (contratante e contratado).

114. Sobre a questão do sigilo comercial, em que a Petrobras alegou que determinada parceira, que se oponha à contratação de uma proposta homologada, estar amparada por sigilo perante os demais consorciados (como na hipótese de arbitragem entre as partes), este é perfeitamente compatível com a Lei 13.303/2016, posto que os licitantes normalmente assinam um termo de compromisso para resguardar por vinte anos as informações obtidas no processo de contratação, sob pena de vultosas indenizações, e procedimento semelhante pode ser colocado nos documentos internos de governança a serem firmados pelos consorciados (JOA ou Anexo de CPP, por exemplos).

115. Importante pontuar ao final que a situação hipotética trazida pela Petrobras, evidenciando possível liberdade dada ao parceiro não-operador por decisão de não aprovação da contratação desmotivada na FID, sem possibilidade de contraditório, é incompatível com os princípios constitucionais da Administração Pública dos quais a Companhia em nenhuma ocasião pode se afastar. Esta defesa equivocada de uma hipotética arbitrariedade a cargo dos parceiros não operadores, fundamentada tão somente em ajustes privados de governança, reforça o entendimento de que ***a Companhia necessita com urgência das proposições de ciência ora encaminhadas como forma de redirecioná-la ao trilho da segurança jurídica****.*

Impacto positivo no desenvolvimento e formação de consórcios de E&P e nos resultados financeiros da Petrobras

116. Por fim, deve-se recordar, tal como exposto, que o uso da Lei das Estatais traz agilidade, transparência, isonomia e competitividade que a Petrobras necessita em seus processos de contratação, bem como possibilidade de participação dos parceiros não operadores na estratégia de contratação e na definição dos requisitos de qualificação para participação no certame.

117. Verificou-se que as alegações de que o uso da Lei 13.303/2016 traz impacto negativo (peça 42, p. 10-15) estão muito relacionadas com a exclusão de direitos dos parceiros não operadores, sem a devida comprovação, ou estão baseadas em situações hipotéticas nas quais os consorciados teriam direitos arbitrários e contrários aos princípios constitucionais da Administração Pública, aos quais a Petrobras deve sempre se curvar.

118. Entende-se que o uso da Lei 13.303/2016 garante os direitos de todos os envolvidos (Petrobras, consorciados não operadores e empresas licitantes) e o atendimento aos princípios referidos, dando mais segurança às relações contratuais resultantes, protegendo a Companhia contra decisões por vultosas indenizações. Portanto, no que tange ao dever de licitar dos consórcios operados pela Petrobras, é ***a observância, em conjunto, de todo o regime jurídico mencionado na Figura 1****, exposta na seção anterior (arts. 22, XXVII, 37, caput, e 173, § 1º, III, da CF/1988, art. 1º, § 5º, da Lei 13.303/2016 e mais as regras de governança dos termos de parceria),* ***que dá segurança jurídica à Companhia****. Esta condição, aliada à sinergia operacional acima informada, trazem impacto positivo no desenvolvimento e formação de consórcios de E&P e nos resultados financeiros da Petrobras.*

III.2.2.2. Conclusão sobre compatibilização entre procedimentos estatutários e regras internas dos consórcios

119. Conforme se observou no presente tópico, não foi identificado descompasso na aplicabilidade das regras de mercado em função do §5º do art. 1º da Lei 13.303/2016, sendo perfeitamente compatível a utilização dos procedimentos para licitar estatutários com a sistemática de constituição e gestão dos consórcios.

120. Para além da constitucionalidade do dispositivo estatutário mencionado, a própria doutrina reconhece que a Lei 13.303/2016 teria trazido procedimentos mais flexíveis, bem como seu art. 40 criou espaço para inovação em prol da agilidade e competitividade que as empresas estatais buscam, de forma contrária ao alegado pela Petrobras.

121. Uma dessas inovações diz respeito à possibilidade de instituir critérios excepcionais

de habilitação (filtros de qualificação) nas contratações mais complexas (tal como as de E&P – unidades estacionárias de produção), propiciando uma análise com mais elementos o que reduz o risco de participação de alguma empresa que possa vir a ter problema ou dificuldade quando da execução contratual. Com este objetivo, o §1º do art. 51 da Lei 13.303/2016 permite a antecipação da fase de habilitação, de forma a não atrasar o processo licitatório perdendo-se tempo com empresas que não terão condições de entregar em nível de excelência o objeto ou prestar os serviços planejados.

122. Com relação ao alegado choque de direitos dos parceiros consorciados (pela revogação da licitação) e dos vencedores do certame (pela homologação compulsória), comprovou-se que os compromissos do art. 62 são perfeitamente alinhados às boas práticas de um mercado que possui objetos tão complexos e aos regramentos internos de governança previstos nos JOA e no Anexo IX do CPP.

123. Entende-se que a Petrobras precisa mudar seu paradigma e passar a considerar a Lei 13.303/2016 em todos os processos de contratação para os consórcios nos quais atue como operadora. Ainda, deve bem orientar os parceiros não-operadores sobre os procedimentos estatutários já na fase interna da licitação, quando, em função da estratégia adotada pelo grupo, poderá ser definido os requisitos técnicos do objeto a ser contratado e pensado nos potenciais fornecedores ou prestadores dos serviços.

*124. Neste momento, deverá ficar claro o teto previsto de gastos (orçamento referencial) e ser aprovado preliminarmente **por todos** os consorciados os termos do edital de contratação e seus anexos (notadamente os requisitos técnicos do projeto ou projeto básico e as minutas contratuais), pois, uma vez iniciado o procedimento, haverá um compromisso de todos pela homologação ao vencedor, desde que observados os dispositivos estatutários. Os consorciados não operadores devem estar cientes de que terão diversos dispositivos que legitimamente permitirão a revogação ou anulação da licitação, além da possível atração do interesse público, em face da presença da Petrobras como contratante, constituindo a verdadeira segurança jurídica contra pedidos futuros de indenizações, pois o certame teria caminhado em obediência às disposições estatutárias para licitar.*

125. Restou demonstrado que o compromisso de adjudicação compulsória e critérios legais para revogação ou anulação (respectivamente, arts. 60 e 62 da Lei 13.303/2016) não constituem uma afronta ao direito de decisão pela aprovação prévia da contratação pelo OPCOM na FID (frisa-se que a expressão 'aprovação prévia' não se refere à aprovação pelo início do processo de licitação, conforme parágrafos anteriores, mas sim a aprovação anterior à assinatura do contrato), pois não existe a alegada liberalidade total para revogar o processo licitatório e de forma imotivada, fato que poderia macular a imagem dos consorciados perante um mercado tão limitado de fornecedores.

126. Na sequência, a alegação de impossibilidade de contratação com estratégia em aumento de resultados compartilhada com os parceiros é igualmente equivocada, pois a flexibilidade já comentada da Lei 13.303/2016 permite, inclusive, à Petrobras e aos parceiros, com sinergia, introduzirem procedimentos inovadores e alinhados às melhores e mais modernas práticas, quais sejam: pré-cadastro com requisitos justificados de habilitação em função da complexidade de certos tipos de contratação; contratação não apenas vinculada ao menor preço; requisitos para verificação da efetividade da proposta, dentre outros.

127. Em relação ao processo de licitação hipotético trazido pela Petrobras (parágrafo 80), dada a omissão total do edital ou dos parceiros não operadores para somente ao final desaprovar uma homologação e sem apresentação de justificativa, entende-se que representa uma situação que a Petrobras não pode deixar ocorrer e, portanto, não se presta a alterar as conclusões até aqui relatadas. Segurança jurídica só se consegue com isonomia, transparência, moralidade e publicidade, ainda mais em processos de tamanha complexidade e relevância estratégica e material para ambas as partes (contratante e contratado).

128. Conforme destacado, o uso da Lei das Estatais traz agilidade, transparência,

isonomia e competitividade que a Petrobras necessita em seus processos de contratação, bem como possibilidade de participação dos parceiros não operadores na estratégia de contratação e na definição dos requisitos de qualificação para participação no certame. As regras atualmente usadas pela Petrobras não permitem a observância destas garantias, o que, em última instância, tendem a afastar parceiros da Petrobras.

129. Portanto, no que tange ao dever de licitar dos consórcios operados pela Petrobras, ***é a observância, em conjunto, de todo o regime jurídico mencionado na Figura 1****, exposta na seção anterior (arts. 22, XXVII, 37, caput, e 173, § 1º, III, da CF/1988, art. 1º, § 5º, da Lei 13.303/2016 e mais as regras de governança dos termos de parceria),* ***que dá segurança jurídica à Companhia****. Esta condição, aliada à sinergia operacional acima informada, garantem a observância dos princípios basilares da boa governança das contratações das empresas estatais, são garantias de um procedimento adequado e que atenderá aos interesses econômicos do consórcio, e trazem impacto positivo no desenvolvimento e formação de consórcios de E&P e nos resultados financeiros da Petrobras.*

III.2.3. Alegação 3 – Irregularidades apontadas no âmbito dos processos privados de contratação (peças 41, p. 24-28)

130. A Petrobras dedica o último tópico da resposta à oitiva para tecer comentários quanto às irregularidades apontadas na instrução exordial desta Representação (peça 23, p. 14-21) decorrentes da não observância de princípios constitucionais da Administração Pública quando do primeiro processo de contratação da UEP do PDP SEAP 1, quais sejam: i) ausência de definição nas SEP do orçamento referencial como limite e inexistência de critérios objetivos para verificação da efetividade das propostas (Achado 1); ii) falta de critérios e limites para alterações contratuais (Achado 2); iii) falta de publicidade do resultado do processo de contratação entre os participantes e impossibilidade de recurso pela homologação do processo de contratação (Achado 3); e iv) etapa de negociação facultativa e sem procedimentos explicitados na SEP (Achado 4).

131. Na parte introdutória, sem entrar em detalhes, discorre sobre algumas características dos 'processos privados de contratação (Solicitação de Envio de Propostas- SEP)' (peça 41. p. 24) e os respectivos mecanismos de controle que, de certa forma, garantiriam a lisura das contratações e dos gestores – garantida por mecanismos de governança e compliance dos JOA e CPP –, a competitividade na seleção dos fornecedores que participarão do processo (proponentes) – obtida por meio de critérios objetivos e detalhados no padrão executivo PE-1PBR-00544, com a participação dos consorciados não-operadores nas situações mais complexas –, e a economicidade – normalmente menor preço, alcançada por meio dos parâmetros do orçamento referencial que espelha a própria planilha de preços unitários (PPU) e das negociações. Terminam defendendo que as 'regras especiais de contratação (privadas, não licitatórias)' além de não significar uma recusa ao cumprimento dos princípios constitucionais da Administração Pública envolve também a submissão a controles privados nos termos dos contratos de consórcio, fato que, para a Petrobras, colaboraria com o cumprimento de tais princípios (p. 26).

132. Sobre a lisura das contratações com base nos mecanismos de governança e compliance dos JOA e CPP, reafirma alegação anterior sobre suposta suficiência destes regramentos particulares para garantia de cumprimento aos princípios constitucionais da Administração Pública (peça 41, p. 11):

Nesse contexto, o processo de compra e aquisição de bens e serviços estabelecidos nos JOAs é ***plenamente compatível com os princípios constitucionais e as finalidades gerais da Administração Pública****, ... (Grifou-se)*

133. Sobre o Achado 1 (peça 41, p. 25-26) a Petrobras limita-se a defender a inexistência do 'suposto risco de prejuízo bilionário apontado pela unidade técnica na não adoção da Lei 13.303/16', pois a regra, em concreto, é que haja negociação para obtenção de melhores condições e contratações dentro do orçamento. Em subtópico específico identifica que o orçamento referencial é utilizado como parâmetro firme para análise e negociações em busca da melhor contratação possível alcançando-se um preço abaixo do valor orçado. Usam o princípio da economicidade para justificar

situações excepcionais de contratação acima do orçamento referencial, quando a renovação do processo implicar em maiores prejuízos, a demandar justificativas aprovadas pelas instâncias competentes. Não aborda a questão da ausência de critérios objetivos para verificação da efetividade das propostas.

134. Para o Achado 2, informa que grande parte do regramento de aditivo aplicado aos contratos sob a Lei 13.303/2016, no que não conflite com os direitos privados assegurados pelos JOA e CPP aos parceiros, é aplicado aos contratos para consórcios de E&P, estando dispostos no padrão de procedimentos PP-1PBR-00387, apontando ~~-se~~ como maior diferença a desnecessidade de análise prévia do jurídico nos aditivos que extrapolem os limites legais (peça 41, p. 27).

135. No que tange ao Achado 3 (peça 41, p. 27-28), destaca que o resultado é informado para o fornecedor mais bem colocado e o grupo de contratação informa aos demais fornecedores o encerramento do processo, conforme modelo de comunicação, sem identificação dos dados da proposta e da empresa vencedora, conforme os padrões corporativos (juntados a peças 19 e 20). Defende que isto não representa ausência de publicidade, pois o processo é acompanhado pelos parceiros privados que almejam excelentes resultados econômicos, além de evitar contatos entre potenciais fornecedores (fato que estimularia para as próximas contratações cenários mais competitivos em preços e concorrenciais).

136. Acrescenta que por autorização dos demais parceiros não-operadores o resultado pode ser excepcionalmente divulgado aos demais participantes. Defende que o envio do relatório de contratação aos parceiros não-operadores e que – pelos interesses privados e econômicos de proteção do negócio consubstanciado pelo Consórcio de E&P (cujo interesse pelo acompanhamento se acentua de acordo com o aumento da relevância financeira e das fases das atividades de E&P em execução) – esta prática suplantaria a relevância dos recursos pelos participantes do certame. Termina alegando que eventuais alterações nas práticas atualmente adotadas poderiam impactar a agilidade e eficiência exigidas na indústria de E&P com potencial risco de remoção da Petrobras da condição de operadora do consórcio e outros prejuízos comprováveis (peça 41, p. 28).

137. Finalizando, com relação ao Achado 4 (peça 41, p. 28), a Petrobras defende que é prática, prevista em norma interna, a negociação visando à obtenção de melhores condições para a Petrobras, sendo as exceções justificadas. Por estas razões, alega ser desnecessário fazer um paralelo com a Lei das Estatais.

III.2.3.1. <u>Da Análise</u>

138. Antes de passar à análise das alegações, importante repisar que a última parte do exame da peça exordial (peça 23, p. 14-21), com relação ao mérito da presente representação, serve para demonstrar a gravidade da não observação do §5º do art. 1º da Lei 13.303/2016, pois, ao seguir os normativos internos que dispõem sobre as contratações de bens e serviços efetuados pelos consórcios, a Petrobras se afasta em larga medida do regime estatutário para licitar e contratar, dos princípios constitucionais da Administração Pública e das regras de transparência e governança exigidas nos acordos de operações conjuntas (JOA – Joint Operations Agreement), podendo-se, <u>em tese</u>, causar prejuízos bilionários aos cofres da Companhia, bem como ações regressivas por perdas e danos a serem movidas pelos parceiros consorciados.

139. No primeiro processo de contratação da UEP para o PDP SEAP 1 foram evidenciadas regras estatutárias importantes que deixam de ser observadas e, por consequência, não há como se garantir o cumprimento dos princípios constitucionais da Administração Pública. Neste ponto, importante refutar a alegação da Petrobras no sentido de que os regramentos privados (JOA ou CPP) 'seriam compatíveis com os princípios constitucionais da Administração Pública', pois o próprio princípio da legalidade tem alcance diferente nas esferas privada e pública (naquela pode-se tudo que a lei não proíbe, nesta somente o que a lei autoriza).

140. Ainda sobre o princípio da legalidade e dever de licitar para a Petrobras (e demais sociedades de economia mista, empresas públicas e suas subsidiárias), determinou a Constituição Federal (após EC/1998) que esse trilho de atuação fosse construído em estatuto jurídico próprio, sob

a forma de lei específica discutida e votada no Congresso Nacional, dispondo, dentre outros temas, das regras para licitar e contratar (art. 173, §1º, III, da CF/1988) sem perder a flexibilidade e a agilidade necessárias para não perder competitividade no mercado de atuação. Como será adiante exposto (parágrafo 165), essa lacuna legislativa foi efetivamente preenchida pela Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais).

141. Assim, tomando-se como exemplo o Achado 1, cotejando-se a SEP do primeiro processo de contratação da UEP do PDP SEAP 1 com o normativo correlato (peça 19), evidenciou-se que não se podia verificar a efetividade das propostas e, por consequência, garantir a observância do princípio da eficácia, pois o citado documento de divulgação da oportunidade carecia da definição dos critérios objetivos para análise da efetividade das propostas e do estabelecimento do orçamento estimado como teto para o valor a ser pago pelo objeto contratado. Foi esclarecido na peça exordial que o tema estaria instrumentalizado nos seguintes dispositivos da Lei 13.303/2016: 29, §1º; 31, §§1º e 2º; 42, §§1º, inciso II, e 2º; 54, §4º, II; 56, caput, III a V, e seu §3º; 57, §§1º e 3º; e 62, caput (peça 23, p. 17).

142. Conforme entendimento do próprio jurídico da Petrobras (alcançado desde 2018 com a colaboração de pareceristas externos), ao assinar os JOA (e os respectivos Contratos de Concessão perante a ANP) e as regras dos consórcios (constantes de anexos do CPP firmados com a ANP e PPSA), há expectativa dos consorciados não-operadores que a Petrobras cumpra a legislação aplicável quando da aquisição de bens e serviços, visto que os atuais e recentes modelos da ANP nos ciclos de oferta permanente não deixam margem de dúvidas de que a Lei 13.303/2016 conforma esta legislação aplicável aos consórcios operados pela Petrobras.

143. Deste modo, diversamente ao defendido pela Petrobras, os procedimentos tabulados em normativos internos não se prestam a garantir a lisura das contratações, tampouco atendem às expectativas dos parceiros não-operadores de que as contratações para os consórcios operados pela Petrobras se façam em observância à Lei 13.303/2016 (legislação aplicável). Portanto, entende-se que ***é imprescindível que estes regramentos internos estejam alinhados às normas para licitar e contratar previstas na Lei das Estatais****.*

144. Repete-se, pela importância, que o descumprimento da Lei 13.303/2016 pode resultar até em nulidade dos contratos decorrentes de contratações para os consórcios operados pela Petrobras ou ainda de indenizações, tanto por parte de consorciadas como também por fornecedores.

145. Feitas essas considerações, entende-se que não seria necessário analisar as demais alegações, pois impróprias em seus fundamentos. Entretanto, importante destacar alguns pontos que se considera mais importantes de serem refutados para que não restem dúvidas.

146. Primeiro refere-se ao orçamento referencial como teto. Para além da tese da Petrobras sobre a inaplicabilidade da Lei 13.303/2016 às contratações para os consórcios por ela operados (aqui considerada apenas para fins de argumentação), existe o princípio constitucional da eficácia, ao qual a Petrobras deverá sempre se submeter. Em decorrência, a Petrobras deverá definir da melhor forma possível o objeto a ser contratado e estimar, com a máxima precisão, seu preço (orçamento estimado), que a própria Lei das Estatais permite que seja feito com base paramétrica (situações nas quais normalmente se acrescenta uma contingência ou margem de erro).

147. Definido este orçamento referencial, considerando-se o necessário e suficiente detalhamento do objeto e a coerência e exatidão dos cálculos, não há por que se admitir contratações acima desta referência. Deste modo, restam irregulares as disposições constantes dos subitens 3.1.13.1 e 3.7.6 dos Padrões PP-1PBR-00539-D e PP-1PBR-00586-C, pelos quais são permitidas contratações acima do valor do orçamento referencial.

148. Essa desconformidade poderá, em tese, resultar responsabilização por prejuízos causados e, eventualmente, até mesmo reparação desse prejuízo por parte dos responsáveis e dos beneficiados (parceiros não operadores ou contratados)..

149. Outro ponto digno de destaque é a defesa de que o envio do relatório de contratação aos parceiros não-operadores suplantaria 'a relevância dos recursos pelos participantes do certame'.

Some-se a esta declaração, o registro de que ao final os participantes não vencedores recebem tão-somente uma carta comunicando o encerramento da oportunidade, sem nenhuma informação quanto à proposta vencedora.

150. Percebe-se clara confusão das finalidades do envio do relatório aos parceiros não-operadores, comunicação com os participantes e oportunidade de recurso, apesar de todas estarem relacionadas à transparência. O envio do relatório aos parceiros não-operadores tem a ver com o controle interno definido no JOA ou CPP. Já a comunicação com os participantes e a possibilidade destes apresentarem recurso referem-se à atração dos seguintes princípios constitucionais nos processos de contratação conduzidos pela Petrobras, não importando se o objeto seja para si ou para consórcio da qual seja operadora: publicidade, impessoalidade, tratamento isonômico dos participantes e competitividade.

151. Importante destacar que a Petrobras, segundo o art. 87 da Lei 13.303/2016, submete-se ao controle de qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica, que poderá representar a este Tribunal de Contas contra irregularidades na aplicação daquele estatuto jurídico (de acordo com §2º do citado dispositivo). Em função do elevado custo financeiro e de tempo para confecção das propostas aos objetos de E&P mais relevantes (por exemplo, um processo de contratação de UEP normalmente leva mais de um ano entre o lançamento e abertura das propostas), entende-se que ***é elevado o risco de um participante se sentir lesado*** *pela falta de informações ou possibilidade de recurso contra decisões sem fundamentação adequada. Independentemente do resultado concreto dessas representações, em qualquer caso, há potencial de mácula à imagem da Companhia por suspeitas de favorecimento indevido.*

152. Importante ressaltar que a Petrobras cita normativos internos cuja divulgação não alcança nem os parceiros não-operadores, nem os participantes dos processos de contratação. Em se tratando de processos de contratação para consórcios operados pela Petrobras, para os quais o §5º do art. 1º e o art. 40 da Lei 13.303/2016 exigem a publicação e atualização do RLCP, elencando temas não exaustivos de seu conteúdo, dentre os quais, cadastro de fornecedores, procedimentos de licitação e tramitação de recursos.

153. Nesta linha, ***faz-se necessário que os procedimentos citados pela Petrobras e constantes de normativos*** *(por exemplos, critérios objetivos para seleção dos fornecedores que participarão do processo – proponentes –, regramento para aditivos contratuais e procedimentos de negociação)* ***estejam repercutidos no RLCP e nos respectivos documentos de convocação****.*

III.2.3.2. Conclusão sobre irregularidades decorrentes dos procedimentos atuais para contratações em nome de consórcios operados pela Petrobras

154. Conforme as análises anteriormente empreendidas e relacionada à operacionalização dos consórcios, entende-se que a forma de a Petrobras trazer segurança jurídica para as contratações em nome dos consórcios por ela operados é seguir os procedimentos para licitar e contratar estatutários, que são perfeitamente compatíveis com os regramentos privados de governança previstos nos JOA ou CPP. Procedendo dessa forma, há garantia efetiva de que os princípios constitucionais da Administração Pública sejam observados, preservando a empresa das irregularidades apontadas na peça exordial.

155. De fato, as regras de governança e compliance constantes do JOA ou CPP somadas aos procedimentos constantes de normativos internos da Petrobras, por si só, não possuem o condão de garantir o cumprimento dos princípios constitucionais da Administração Pública, aos quais a Petrobras, em qualquer situação, deve se submeter. A Constituição Federal a partir de 1998 exigiu a tabulação das regras de licitar e contratar em estatuto jurídico discutido e votado pelo Parlamento brasileiro e daí redunda o fundamento de constitucionalidade e obrigatoriedade da Lei 13.303/2016, alcançando também as contratações para os consórcios operados pela Petrobras, por disposição expressa de seu art. 1º, §5º.

156. Em consequência, as defesas contra as irregularidades relatadas na peça exordial como decorrência de processos de contratação à margem da Lei 13.303/2016, somente comprovam os

fatos narrados, carecendo de fundamento fático ou jurídico para alterar as conclusões alcançadas.

III.2.4. Conclusão geral sobre aspectos operacionais do processo de contratação para consórcios

157. Apesar da clareza da determinação constante do §5º do art. 1º da Lei 13.303/2016, desde meados de 2018 a Petrobras buscou fundamentos em pareceres externos para esvaziar o alcance deste normativo que, em seu entendimento, foram reforçados com a edição do Decreto 9.355/2018, quando a Estatal toma emprestado um permissivo exclusivo para cessão de direitos, modifica o seu RLCP e transforma, de forma ilegal, esse caso específico em geral, com repercussão em outros normativos internos e sobre as contratações feitas pela empresa.

158. Verificou-se que a Petrobras ignorou opinião do seu próprio Jurídico no sentido de que apenas uma nova lei poderia excetuar a Petrobras, como operadora de consórcios, do dever de licitar em nome destes, ou, em tese, uma manifestação em controle de constitucionalidade do STF a respeito do §5º do art. 1º da Lei 13.303/2016.

159. Conforme demonstrado, nos modelos atualizados da ANP, relacionados aos acordos entre consorciados dos CPP mais recentes (anexos VIII e IX), tendo a Petrobras como operadora ou não, a Lei 13.303/2016 ganha uma relevância muito grande, podendo inclusive ser usada em situações específicas pelo operador privado para dispensa da aprovação final da contratação pelo Comitê Operacional, demonstrando que tanto para a ANP quanto para o MME os procedimentos para licitar e contratar estatutários estão de acordo com as melhores práticas da indústria de petróleo, trazendo segurança e agilidade aos processos de contratação de E&P.

160. Portanto, resta comprovado ser equivocado o entendimento da Petrobras de que a Lei 13.303/2016 exigiria prévia renúncia do parceiro não-operador do seu direito a aprovação (ou não) da contratação. Conforme já exposto nos parágrafos 38 e 64, a adoção da contratação conjunta é uma possibilidade que pode maximizar os lucros e reduzir os riscos e que, independentemente das proposições de ciência que ora serão encaminhadas em busca da fiel execução do parágrafo único do art. 231 do RLCP (4ª Revisão) por força do §5º do art. 1º da Lei 13.303/2016, deveriam sempre seguir o procedimento licitatório estatutário, não havendo incompatibilidades com o JOA ou com o CPP.

161. Não foi comprovado pela Petrobras que os aspectos operacionais nas contratações por consórcios – relacionados à indústria do Petróleo e às atividades de E&P – sejam incompatíveis com a adoção do §5º do art. 1º da Lei 13.303/16 e trouxesse um descompasso na aplicabilidade das regras de mercado (peça 41, p. 4, parágrafo final) e que a 'desconsideração do § 7º do art. 1º do Decreto 9.355/2018 às contratações dos consórcios de E&P em que a Petrobras é a operadora cria obstáculos à formação e gestão das suas parcerias' (peça 41, p. 5, parágrafo inicial). Por hipótese, mesmo se tidos por verdadeiros esses argumentos, ***não teriam o condão, por si só, de excepcionar a Petrobras do império da Lei das Estatais*** *(frisa-se lei formal e materialmente constitucional).*

162. A situação demanda urgência pela adoção de medidas para pôr fim à insegurança jurídica que recai sobre o tema e à possibilidade de repercussão em outros processos de contratação. Pela relevância ao mérito desta Representação, as análises relacionadas à mudança de paradigma introduzido pelo §5º do art. 1º da Lei 13.303/2016 e sua reconhecida constitucionalidade; e à correta interpretação à decisão de mérito do STF na ADI 5.942/DF (peça 15) – com foco na sua impossibilidade de restrição ao pleno efeito do disposto no §5º do art. 1º da Lei 13.303/2016, independentemente da não ocorrência de seu trânsito em julgado – serão adiante consolidadas e aprofundas na presente instrução.

III.3. Da mudança de paradigma introduzido pelo §5º do art. 1º da Lei 13.303/2016 e sua reconhecida constitucionalidade

163. Corrigida a questão da contextualização equivocada e demonstrados os relevantes riscos que corre a Petrobras ao se afastar de sua obrigação de seguir a Lei 13.303/2016 quando contrate em nome dos consórcios (por ela operados), separa-se o presente tópico e o seguinte ***para sedimentar o que é efetivamente relevante para o mérito desta Representação ou, em outras palavras, que se basta a justificar as proposições de ciência à Petrobras*** *de forma a preservar a*

Companhia do risco de perda da condição de operadora e de pagamento de vultosas indenizações, decorrentes da anulação de contratos cujo processo de contratação tenha sido viciado.

164. Neste sentido, o presente tópico tratará da obrigatoriedade de cumprimento pela Petrobras ao disposto no §5º do art. 1º da Lei 13.303/2016 e o seguinte da impossibilidade de modulação dos efeitos deste dispositivo estatutário por base no julgamento da ADI 5.492/DF.

III.3.1. Publicação da Lei 13.303/2016 e determinação expressa de sua aplicação para consórcios operados pela Petrobras (§5º do art. 1º)

165. Em 1/7/2016 foi publicada a Lei 13.303, cumprindo sua missão de regulamentação legislativa fixada no já citado artigo 173, §1º (com redação dada pela EC 19/1998). Destaca-se que, para além dos benefícios decorrentes da positivação do regramento nos temas exigido pelo dispositivo constitucional citado, surgiu como uma resposta política aos eventos de corrupção deflagrados no âmbito da operação Lava Jato, com novos modelos e imposições de controle específicos destinados às estatais, introduzindo regras claras e específicas de compliance, reduzindo riscos e buscando garantir contratações técnica e economicamente vantajosas, levando em conta a agilidade que as entidades públicas necessitam para não perder competitividade. Por conseguinte, o fato de a Petrobras seguir a Lei das Estatais é que traz segurança jurídica e não o inverso (como alegado no Memorial de peça 28 e na resposta a oitiva de peças 41 e 42, conforme já analisado).

166. Entender a importância desse marco jurídico é relevante, pois a Petrobras em diversas passagens de suas alegações cita jurisprudência deste TCU ou do STF, envolvendo situações concretas e muito específicas, que tinham como pano de fundo outro arcabouço normativo, que não se aplicam mais desde a entrada em vigor do citado Estatuto Jurídico das empresas estatais (Lei das Estatais).

*167. Importante frisar que a Lei das Estatais diferenciou bem a atividade preponderante de buscar parcerias e formar consórcios, conforme a discricionariedade e dispensa de licitação prevista no art. 28, parágrafos 3º, inciso II, e 4º, da Lei 13.303/2016, **das atividades instrumentais de contratação em nome desses consórcios, quando** (as estatais atuem) **na qualidade de operadora**, conforme o dispositivo tema desta Representação (art. 1º, §5º, do mesmo normativo).*

168. Em consequência dessas previsões expressas e, portando, da mudança dos critérios esperados de conduta legalmente previstos, desde a entrada em vigor da Lei 13.303/2016, não cabem mais as alegações no sentido de que a jurisprudência desta Corte de Contas reconheceu – em casos semelhantes, nos quais se analisou os processos de contratação para consórcios operados pela Petrobras – a impossibilidade de licitar segundo as normas gerais vigentes, devendo-se observar tão somente os princípios constitucionais da Administração Pública. Mesma observação deve ser feita aos pareceres de especialistas no assunto, pois confeccionados em período de inexistência do estatuto jurídico próprio das estatais (Lei das Estatais), que por determinação constitucional trataria do assunto. Uma vez que positivada a norma, devem-se readequar as decisões administrativas e judiciais, bem como a doutrina, nos pontos que se tornaram incompatíveis com o novo regramento.

*169. Ressalta-se que a origem da aplicação dos procedimentos para licitar e contratar estatutários à Petrobras, quando operadora de consórcios, decorre de ampla discussão no seio do Congresso Nacional. Na fase interna de deliberações – à época das discussões do então PL-397/2015 (que resultou na Lei 13.303/2016) –, importante destacar que **a defesa da Companhia pela inaplicabilidade da licitação pública nos casos em que ela realiza as contratações em nome do consórcio foi considerada 'situação bizarra'** pelo Deputado Marco Maia (peça 23, transcrição parágrafo 12). Não bastasse a clareza de sua literalidade, há de se reconhecer (dessa citada discussão), portanto, que a tabulação do §5º ao art. 1º da Lei 13.303/2016 (já reproduzido), tem a seguinte interpretação autêntica (de quem é origem da norma): **a Petrobras, quando das contratações para os consórcios nos quais atue como operadora, deve licitar de acordo com o previsto na Lei das Estatais**.*

170. Repisa-se que este entendimento não é novidade para a Petrobras. No parecer JURÍDICO/GG- AT/JEP – 4075, de 21/2/2018 (peça 4), julgou-se por mais seguro afastar os

argumentos trazidos por parecerista externo, conforme análise já efetuada nos parágrafos 20-22.

171. Apesar de o Jurídico da Petrobras ter sopesado os argumentos do parecer externo e, em prol da segurança jurídica, ter se posicionado expressamente pela aplicação da Lei 13.303/2016 quando das contratações para consórcios por ela operados, essa equipe de auditoria não se furtou em analisar na totalidade a argumentação em contrário (peça 49), cujas principais conclusões relacionadas a aspectos operacionais já foram introduzidas nas análises anteriores.

172. Neste ponto, importante destacar que forçar uma interpretação do §5º ao art. 1º da Lei 13.303/2016 no sentido de não se estender 'aos consórcios operados pela Petrobras' (mantendo-os regulados exclusivamente pelas normas previstas nos JOA'), mas 'tão-somente às estatais quando adquirem bens ou serviços para si ou em nome apenas da estatal', como o próprio Jurídico da Petrobras conclui, torna inócuo o dispositivo legal em referência.

*173. Data vênia, qualquer interpretação na direção acima não pode prosperar. Segundo conhecido princípio de hermenêutica jurídica (verba cum effectu sunt accipienda), a lei não contém palavras inúteis e, portanto, não se deve aceitar uma interpretação que esvazie completamente o seu alcance (Maximiliano, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**, 8a. ed., Freitas Bastos, 1965, p. 262) ou, pior ainda, que contrarie completamente a legislação. Assim, adequada é a interpretação que encontra um significado útil e efetivo para cada expressão contida na norma.*

III.3.2. Da constitucionalidade da Lei 13.303/2016 e especialmente do disposto em seu art. 1º, §5º

174. O próprio Jurídico da Petrobras desde fevereiro de 2018, no item 'iv' das conclusões transcritas no parágrafo 20 (e não podia ser diferente), reconhecia que a Lei 13.303/2016, a partir de sua entrada em vigor (e notadamente o seu art. 1º, §5º, que se analisava), tem eficácia contínua, até que outra a modifique, revogue ou, ainda, na hipótese de ser extirpada do ordenamento pela declaração de inconstitucionalidade pelo Poder Judiciário.

175. Sabe-se que até o presente momento não houve derrogação do §5º do art. 1º da Lei 13.303/2016 por outra lei em sentido estrito (ou formal), ou seja, processada, discutida e votada no âmbito do Congresso Nacional.

176. Em se tratando de constitucionalidade da Lei 13.303/2016, importante ressaltar que, no âmbito do STF, decorridos quase sete anos desde a sua publicação, apenas uma decisão foi concedida, em junho de 2019, para dar interpretação conforme ao seu art. 29, caput, inciso XVIII. Trata-se de medida cautelar parcialmente concedida no âmbito de decisão conjunta nas ADI 5.624, 5.846, 6.029 e 5.924, assentando-se o entendimento que a autorização legislativa e a realização de prévia licitação pública, exigidas para a alienação do controle acionário de empresas públicas e de sociedades de economia mista, não são necessárias à alienação de subsidiárias e de controladas, desde que observados os princípios constitucionais que regem a Administração Pública e da Ordem Econômica e que seja respeitada a exigência de competitividade.

*177. Deste modo, segundo jurisprudência do STF, o §5º do art. 1º da Lei 13.303/2016, repisa-se, segundo o qual 'submetem-se ao regime previsto nesta Lei a empresa pública e a sociedade de economia mista que participem de consórcio, na condição de operadora', **encontra-se plenamente em vigor e alcança a Petrobras, quando contratar em nome de consórcios**.*

178. Destaca-se que no âmbito da ADI 5.942/DF, cuja decisão e efeitos será descortinado no tópico seguinte desta instrução, essa obrigatoriedade esteve expressa ou implicitamente referida nos votos dos Ministros. A seguir excerto da parte final do Voto da Ministra Carmem Lúcia (peça 15, p. 95):

*Mantendo entendimento antes manifestado no Recurso Extraordinário n. 441.280, tem-se que **a exigência de licitação para aquisição de bens e serviços pela Petrobras estende-se aos consórcios operados por essa sociedade de economia mista, por força do disposto §5º do art. 1º da Lei n. 13.303/2016**, cuja incidência não pode ser afastada por decreto exarado pelo Presidente da República. (Grifou-se)*

III.3.3. Conclusão sobre a constitucionalidade do §5º do art. 1º da Lei 13.303/2016

179. Importante destacar que essa questão jurídico-normativa para o TCU – relacionada

à obrigatoriedade de a Petrobras observar a Lei 13.303/2016 nos processos de contratação para os consórcios nos quais atue como operadora – é crucial, pois, com base na sua competência constitucional prevista no art. 71, inciso IX, da CF/1988, esta Corte de Contas atua como fiscal da lei. Neste prisma, ao verificar descumprimento do §5º do art. 1º da Lei 13.303/2016, ***cumpre manter o encaminhamento no sentido de dar ciência à Petrobras da impropriedade para que se regularize a situação****, evitando-se os riscos apontados no parecer JURÍDICO/GG- AT/JEP – 4075/2018, transcritos no parágrafo 22: nulidade dos contratos firmados; requerimento de remoção da Petrobras da condição de Operadora; e potencial risco de indenizações, em face dos prejuízos originados na nulidade dos contratos celebrados com terceiros.*

180. Considerando as argumentações apresentadas em defesa do papel estratégico para a Petrobras ao atuar na condição de operadora nos consórcios de E&P, bem como as relevantes compensações por atividades e por resultados operacionais, é de se estranhar que a Petrobras tenha olvidado de elencar os riscos acima tabulados, tanto em seus memoriais (peça 28), como na resposta à oitiva (peças 41 e 42). Conforme já relatado, apoiando-se em premissas equivocadas, apontam riscos decorrentes da operacionalização dos consórcios baseados em situações hipotéticas e sem a devida comprovação documental, que, apesar de fugirem do mérito desta Representação, foram devidamente analisados e rebatidos nos tópicos anteriores.

*181. Diante, portanto, de uma defesa recalcitrante – que não dá indícios de ceder à sua tese desprovida de fundamentação jurídico-operacional (ressaltando-se que a interpretação quanto ao alcance do §7º do art. 1º do Decreto 9.355/2018 em função da decisão/STF na ADI 5.942/DF será melhor detalhada no tópico seguinte) –, dos relevantes riscos acima apontados e reconhecidos pela Petrobras e dos potenciais prejuízos, materialmente relevantes, decorrentes das irregularidades comentadas na seção III.2.3, deve ser reconhecida a urgência para cientificar a Petrobras, com base nos arts. 2º, II, e 9º, I, da Resolução-TCU 315/2020, de que '****a exigência de licitação para aquisição de bens e serviços pela Petrobras estende-se aos consórcios operados por essa sociedade de economia mista, em função do §5º do art. 1º da Lei 13.303/2016, sendo irregular a utilização do §7º do art. 1º do Decreto 9.355/2018, reproduzida no art. 231, caput, do RLCP*** *(4ª Revisão)'.*

III.4. Da decisão de mérito do STF na ADI 5.942/DF

182. Inicialmente faz-se necessário esclarecer que, como será demonstrado, a decisão de mérito do Pretório Excelso na ADI 5.942/DF (que guerreou na íntegra apenas o Decreto 9.355/2018), ocorrida em 13/10/2020, ***nenhum impacto possui sobre a constitucionalidade do §5º do art. 1º da Lei 13.303/2016****. Dada a importância do perfeito entendimento deste tópico, esta equipe de auditoria procedeu minudente análise da referida decisão (íntegra juntada à peça 18), concluindo pela 'pseudo-constitucionalidade' (expressão que será explicada adiante) do Decreto 9.355/2018.*

183. Apesar da clareza das análises dispostas à peça 18, que, de acordo com o seu título, tem como finalidade verificar o 'impacto do julgamento da ADI 5942/DF-STF sobre a exegese do art. 1º, §7º, do Decreto 9.355/2018 e do art. 1º, §5º, da Lei 13.303/2016' – ressalta-se dispositivos com determinações diametralmente opostas – ***para resguardar a Petrobras dos riscos (por ela própria) reconhecidos*** *no já citado parecer JURÍDICO/GG- AT/JEP – 4075/2018 (ex vi parágrafos 22 e 32), foi acostado inicialmente Memorial defendendo que no entendimento da Petrobras a atuação do TCU se tratava de 'via inadequada de controle' (peça 28, p. 2-7, tópico 2) e que havia, com relação ao Decreto 9.355/2018, 'presunção de constitucionalidade, efeito vinculante e presunção de legalidade das normas' (peça 28, p. 7-9, tópico 3), respondido conforme alíneas 'a' e 'b' da transcrição disposta no parágrafo 8 do histórico desta Instrução.*

184. Considerando a conclusão exposta em pareceres do próprio Jurídico da Petrobras de 2018 (anterior e posterior à publicação do Decreto 9.355/2018 – parágrafos 20-24) no sentido de que as únicas formas efetivas de afastar a insegurança jurídica ('a afastar qualquer dúvida acerca da intenção do legislador de não aplicar o Estatuto [Lei das Estatais] aos consórcios operados por estatal') restavam limitadas a alteração legislativa (por outra norma de igual hierarquia) ou controle de constitucionalidade perante o STF (tendo como objeto a própria Lei 13.303/2016) e considerando

os citados esclarecimentos encaminhados em resposta ao Memorial, havia a expectativa de que a Petrobras compreendesse que as proposições de ciência encaminhadas objetivam preservar a Companhia efetivamente dos riscos de ter seus contratos declarados nulos, de perda da condição de operadora ou ainda de indenizações milionárias.

185. A contrário senso não houve resignação ou mudança na postura da Companhia com relação às proposições desta AudPetróleo, tabuladas com a finalidade de trazer segurança jurídica nas contratações para os consórcios operados pela Petrobras (que podem atingir a ordem de bilhões de dólares americanos).

186. Para análise dos novos argumentos colacionados sobre a decisão de mérito do STF na ADI 5.942/DF (peça 41, p. 14-24), importante se fazem os esclarecimentos já prestados sobre a contextualização processual (Seção III.1), sobre o regime jurídico aplicável à contratação para os consórcios operados pela Petrobras (Seção III.2.1) e sobre a constitucionalidade e alcance do §5º do art. 1º da Lei 13.303/2016 (Seção III.3).

187. Estruturalmente separa-se as alegações da Petrobras em dois tópicos de acordo com a resposta à oitiva, acompanhadas das respectivas análises e conclusões. Quando pertinente, serão agregados conceitos mais elementares relacionados ao processo de controle de constitucionalidade a cargo do STF e jurisprudência deste Pretório Excelso sobre o tema, usados quando da análise da ADI 5.942/DF (peça 18), na expectativa de que a Companhia consiga perceber a necessidade de readequar alguns de seus procedimentos. Ao fim, faz-se uma conclusão sobre o presente tema.

III.4.1. <u>Da alegada sobreposição da atuação do TCU sobre o controle de constitucionalidade efetivado pelo STF (peça 41, p. 14-20)</u>

188. Neste tópico, a Petrobras argumenta inicialmente que a AudPetróleo se vale das discussões promovidas durante o julgamento da ADI 5.942/DF para fundamentar o posicionamento pela aplicabilidade do procedimento licitatório regulado pela Lei 13.303/2016 nas contratações da Petrobras como operadora de Consórcio de E&P. Nesta linha, afirmam que o entendimento é pautado em 'uma equivocada leitura de trechos descontextualizados, e não no que foi decidido em si', pois o STF teria julgado improcedente o pedido formulado na citada ADI (peça 41, p. 15).

189. Colaciona doutrina sobre coisa julgada (peça 41, p. 15-16) para concluir que 'apenas o dispositivo e as conclusões da decisão ganham efeitos imutáveis e, portanto, vinculantes'. Acrescenta que 'não é juridicamente viável se valer de fundamentos esparsos em votos de uma ADI para construir um posicionamento tão assertivo sobre a matéria, pois, nem sequer foi o objeto propriamente dito da decisão'.

190. Adentra em jurisprudência do STF sobre impossibilidade de reclamação fundada em transcendência dos motivos determinantes de acordão com efeitos vinculantes, por tal efeito abranger apenas o objeto da ação (peça 41, p. 15-16).

191. Defende que, tendo como base o dispositivo da decisão da ADI, o Decreto 9.355/2018 'permanece legal e constitucionalmente adequado, de modo que não caberia ao TCU interpretar a decisão do STF no sentido de modificá-la, em respeito à decisão da Suprema Corte e mesmo ao poder regulamentar do Presidente da República'. Acrescenta que, além disso, 'a decisão da ADI 5.942/DF foi objeto de embargos de declaração pelo autor, os quais restam pendentes de apreciação pelo colegiado do Supremo Tribunal Federal' e que, por meio de tal recurso, são pleiteados 'esclarecimentos a respeito da abrangência exatamente do §7º do artigo 1º do Decreto nº 9.355/2018', o que pode, em seu entender, afetar a interpretação e os efeitos de tal dispositivo (peça 41, p. 18).

192. Especificamente sobre as ciências encaminhadas destaca, in verbis (peça 41, p. 18-19):

*Sendo assim, ao já propor ciência para que a Petrobras observe necessariamente a Lei n° 13.303/2016 **<u>nos casos originalmente abarcados pelo §7º do artigo 1º do Decreto nº 9.355/2018</u>**, a unidade técnica <u>sequer cogita a possibilidade de a Corte Magna rejeitar o recurso do autor</u> e, consequentemente, <u>adotar um posicionamento diferente do seu</u>, e <u>acaba por querer se antecipar à futura decisão do STF</u> e, como consequência, <u>exercer transversalmente suas competências</u>.*

*Outro aspecto relevante é que, acaso acolhida a ciência ora proposta, **<u>esta teria o mesmo efeito do exercício de</u>***

controle concentrado constitucionalmente atribuído ao STF *e que, no caso concreto, já foi, inclusive, exercido pela Corte Suprema. (grifou-se)*

193. Segue defendendo que esta Corte de Contas não tem competência para promover, em abstrato, o controle formal e material da legalidade e da constitucionalidade de atos normativos, colacionando decisão deste TCU. Na sequência transcreve ementa de decisão do STF em sede do MS 35.410/DF sobre a impossibilidade de transcendência dos efeitos do controle incidental do TCU para toda a Administração Pública Federal (efeito erga omnes e vinculante) – peça 41, p. 19.

194. Alega que 'se houvesse questionamento sobre um eventual uso inadequado da previsão do §7º do artigo 1º do Decreto nº 9.355/2018 em face da decisão da ADI 5.942/DF, o instrumento adequado para tanto seria a reclamação', mas continua informando não caber a presente Representação, em face de embargos de declaração pendentes (peça 41, p. 19).

195. Conclui pela 'inadequabilidade da proposição da AudPetróleo, a qual acabaria por promover uma via inapropriada de controle, em detrimento de ADI em andamento no âmbito do STF, autoridade competente para tal' (peça 41, p. 20).

III.4.1.1. Da Análise

196. Apesar de já ter sido esclarecida inicialmente a confusão feita pela Estatal ao inferir que as proposições de ciência têm seu fundamento em votos de Ministros (Seção III.1) e identificado que o regime jurídico aplicável aos consórcios operados pela Petrobras é mais amplo do que o atualmente visualizado pela Companhia (Seção III.2.1), importante repisar aqui alguns pontos de modo a ficar exposto o total equívoco das alegações da Petrobras em sua resposta à oitiva, ressalvando que serão tratados neste tópico tão somente da constitucionalidade da Lei 13.303/2016 (e notadamente do seu art. 1º, §5º), deixando para o tópico seguinte as alegações relacionadas ao mérito da decisão do STF em sede da ADI 5.942/DF, porque distintos e relacionados a propostas de ciências diversas.

197. Começando pela conclusão, a primeira proposição no sentido cientificar a Petrobras que 'a exigência de licitação para aquisição de bens e serviços pela Petrobras estende-se aos consórcios operados por essa sociedade de economia mista' ***não tem nenhuma relação com controle de constitucionalidade de atos normativos****, pois, o TCU quando inicialmente justifica o fundamento estatutário deste entendimento e quando identifica a irregularidade da aplicação irrestrita do §7º do art. 1º do Decreto 9.355/2018, o faz com base em sua competência constitucional de fiscal da lei (art. 71, IX, da CF/1988) e nos seguintes princípios:*

a) presunção relativa de constitucionalidade das leis emanadas pelo poder competente que in casu – estatuto jurídico das estatais e notadamente em sua disposição de normas de licitação e contratação, bem como hipóteses de dispensa (respectivamente, conforme disposto nos arts. 173, §1º, III, e 37, XXI, da CF/1988) – é o Congresso Nacional; e

b) hierarquia das normas – Nosso sistema jurídico está basicamente disposto no sentido de que as leis (normas primárias) buscam seu fundamento de validade na Constituição Federal e os decretos regulamentares (normas secundárias) buscam seu fundamento de validade nas leis. Havendo extrapolação, no primeiro caso se resolve por controle de constitucionalidade e no segundo, por controle de legalidade.

198. Deste modo, a parte final da primeira proposição que afirma ser 'irregular a utilização do §7º do art. 1º do Decreto 9.355/2018, reproduzida no art. 231, caput, do RLCP' ***refere-se à ilegalidade deste dispositivo que cria exceção onde a lei não excepcionou e não controle de constitucionalidade como afirmado pela Petrobras****.*

199. Conforme será demonstrado adiante, isto não tem nada a ver com invadir a competência do STF em sua decisão de mérito na ADI 5.942/DF, pois, em termos jurídicos, a ementa da decisão é clara em delimitar que a competência para expedição do normativo foi delegada pela Lei 9.478/1997 e limitado ao processo seletivo de cessão de direitos por constituir atividade específica da companhia, cuja submissão às regras da lei 13.303/16 poderia comprometer seu caráter competitivo.

200. Por isso, utilizou-se no início do presente exame a expressão 'pseudo-

constitucionalidade', pois em nenhum momento, para julgar improcedente o pedido, os Ministros da tese vencedora cotejaram a Constituição Federal para além do disposto em seu art. 84, IV, in fine ('expedir decretos e regulamentos' para fiel execução das leis), ou seja, técnica e regimentalmente era caso de 'não conhecimento'.

201. Isto posto, nos termos seguintes passa a se desconstruir as argumentações iniciais da Petrobras que redundaram nessa equivocada conclusão. Conforme exposto acima, ***esta AudPetróleo não se valeu das discussões promovidas durante o julgamento da ADI 5.942/DF para fundamentar o posicionamento pela aplicabilidade do procedimento licitatório regulado pela Lei 13.303/2016 nas contratações da Petrobras como operadora de Consórcio de E&P****. Trata-se de uma norma em vigor, gozando de plenos efeitos e de presunção de constitucionalidade e que não pode ser derrogada por decreto regulamentar (independentemente deste ter sido declarado 'constitucional' pelo STF). Ou seja, não é pelo fato de o Decreto 9.355/2018 (repita-se: de natureza regulamentar e origem no Executivo Federal) ser declarado constitucional pelo STF que lhe confere poderes de sobrepujar a Lei 13.303/2016.*

202. Por consequência, os argumentos com relação aos efeitos da coisa julgada e do instituto de reclamação (para fazer valer a decisão do STF) são desconstruídos pela falha da própria premissa inicial. Repisa-se que a primeira proposição de ciência tem a ver com a competência constitucional deste TCU de fiscal da lei.

203. Sobre a alegação de que, com base no dispositivo da decisão da ADI, o Decreto 9.355/2018 'permanece legal e constitucionalmente adequado, de modo que não caberia ao TCU interpretar a decisão do STF no sentido de modificá-la, em respeito à decisão da Suprema Corte e mesmo ao poder regulamentar do Presidente da República', para além de outras análises que serão feitas adiante sobre a citada decisão do STF de forma a justificar os termos da segunda proposição de ciência, importante esclarecer desde logo que:

a) no que tange à defesa de não cabimento de interpretação da decisão do STF na ADI 5.942/DF, resta completamente equivocada. Devido ao caráter vinculante desses tipos de decisões em controle de constitucionalidade abstrato, ***tanto o TCU, quanto a Petrobras, devem interpretá-la****. Aliás, os argumentos apresentados pela Petrobras nos memoriais e na resposta à oitiva, acostados aos autos (peças 28 e 41), decorrem de interpretação desta Companhia. Entretanto, conforme os esclarecimentos anteriores e seguintes, o reconhecimento da constitucionalidade do §5º do art. 1º da Lei 13.303/2016 é independente de qualquer interpretação da decisão em comento;*

b) o dispositivo da decisão, conforme relatado no parágrafo 199, demonstra claramente que ***o aspecto da legalidade se refere à regulamentação do 'processo seletivo de cessão de direitos'*** *e o aspecto da 'constitucionalidade' ao respeito do Presidente da República ao poder regulamentar, previsto no art. 84, IV, in fine, da CF/1988 (por isso referido anteriormente como 'pseudo-constitucionalidade' dos dispositivos do Decreto, que apenas indiretamente buscam fundamento na CF/1988);*

c) ***o não impacto da citada decisão sobre o pleno efeito do disposto no §5º do art. 1º da Lei 13.303/2016*** *(ou seja, sem modulação dos efeitos e da aplicação deste dispositivo), pelo qual se impõe a licitação prévia no molde estatutário às contratações realizadas pela Petrobras em nome dos consórcios por ela operados, em nada se confunde com interpretação modificativa, pois o princípio da vinculação ao pedido, como será melhor explicado adiante, impede a decisão extra petita e, portanto, impossibilita a modulação dos efeitos de dispositivos legais externos à ADI, como pretende a Petrobras; e*

d) é certo que o poder regulamentar do Presidente da República deve ser respeitado e está sendo respeitado por esta AudPetróleo. Entretanto, devido à repartição constitucional dos poderes e ao seu corolário sistema de freios de contrapesos decorre, no caso concreto, que o respeito ao poder regulamentar do Presidente da República na expedição do Decreto 9.355/2018 e à decisão do STF na ADI 5.942/DF ***encontra seus limites no respeito*** *(que também a Petrobras deve ter)* ***à competência constitucional deferida privativamente ao Congresso Nacional*** *(em se tratando de competência*

legislativa, leia-se com exclusividade e sem possibilidade de delegação) para dispor das hipóteses de dispensa de licitação e do estatuto jurídico das estatais, que engloba as normas para licitar e contratar a serem aplicadas à Petrobras (ex vi arts. 37, XXI, e 173, §1º, III, da CF/1988).

204. Sobre o fato de a ADI 5.942/DF não ter transitado em julgado em função de embargos de declaração (pendentes de apreciação pelo STF) e a alegação de que são pleiteados 'esclarecimentos a respeito da abrangência exatamente do §7º do artigo 1º do Decreto nº 9.355/2018' – o que pode, em seu entender, afetar a interpretação e os efeitos de tal dispositivo –, apesar de verdadeira a argumentação, igualmente não se presta a invalidar a primeira proposição de ciência.

205. Diferente, entretanto, é a conclusão sobre o impacto na segunda proposição, por meio da qual foram sugeridas condicionantes para não criar contradições no sistema jurídico. Em que pese a detida análise proferida à peça 18 (parágrafos 20 a 23) segundo a qual restou demonstrada a falta de contradição e a inviabilidade jurídica nas razões de pedir dos embargantes, ***fato é que o objeto embargado está claramente definido*** *(§7º do art. 1º do Decreto)* ***e o STF****, por não estar vinculado aos fundamentos do pedido,* ***poderá acolhê-los com efeitos infringentes*** *para modular os seus efeitos de um modo que não afete o alcance do §5º do art. 1º da Lei 13.303/2016 (norma vigente, de hierarquia superior e que não foi objeto da ação direta em comento) ou até mesmo declarar sua inconstitucionalidade (caso* ***apenas um*** *dos Ministros da tese vencedora e que não se pronunciaram explicitamente sobre o mesmo entenda não haver alcance efetivo nas situações envolvendo cessão de direitos sobre campos de E&P – vide Tabela 1 seguinte sobre resumo dos votos dos ministros).*

206. Havendo, portanto, margem para o STF redefinir seu entendimento sobre o alcance do §7º do art. 1º do Decreto 9.355/2018, na segunda proposição de ciência da oitiva, ao invés da expedição de condicionantes, ***cumpre identificarmos expressamente a eventual possibilidade de adequação ao entendimento do STF****.*

207. A alegação de que 'esta Corte de Contas não tem competência para promover, em abstrato, o controle formal e material da legalidade e da constitucionalidade de atos normativos' não tem qualquer relação ao caso concreto, pois não é esse fundamento para a presente ciência. Aliás a decisão deste TCU citada usada como argumento pela Petrobras (Acórdão 963/2019-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz) aborda tão somente a competência desta Corte de Contas para efetuar o controle de constitucionalidade incidental.

208. De um lado, o controle formal e material da legalidade decorre da já multicitada competência constitucional desta Corte de Contas, quando atuando como fiscal da lei. De outro, ainda atuando como fiscal da lei, quando promove a preservação do pleno efeito da Lei das Estatais, a qual a Petrobras se submete, diga-se lei em sentido formal que goza de presunção de constitucionalidade, não significa que (este TCU) esteja data vênia 'promovendo, em abstrato, o controle da constitucionalidade de atos normativos'.

209. Na sequência colacionam jurisprudência do STF sobre a impossibilidade de transcendência dos efeitos do controle incidental do TCU, demonstrando estarem completamente alheios ao que se discute nesta Representação. Para que não paire mais dúvidas, impende destacar que ***nenhuma das proposições encaminhadas por esta AudPetróleo fundamentam-se em controle incidental por parte deste TCU****, pois de um lado tem-se um estatuto jurídico vigente (Lei das Estatais) e de outro, um decreto que já sofreu controle concentrado de constitucionalidade por parte do STF e que, independentemente de seu trânsito em julgado (devido não fazer parte do pedido original), nenhum impacto acarretará sobre o alcance do §5º do art. 1º da Lei 13.303/2016.*

210. Último ponto antes da (já comentada) conclusão da Estatal refere-se ao instituto da reclamação. Equivoca-se mais uma vez a Petrobras, pois resta muito claro para esta AudPetróleo se tratar de uma decisão excepcionalíssima da Suprema Corte (como será visto adiante, todos os ministros da Suprema Corte, da tese vencedora da decisão da ADI 5.942/DF, defenderam tratar-se de caso de não conhecimento), justificada pelo reconhecido esforço dos ministros para manter no mundo jurídico (visto que parte dos ministros que consideravam procedente o pedido por considerar tema reservado a lei formal) o procedimento especial de cessão de direitos de exploração.

211. As proposições de ciência desta AudPetróleo respeitam os limites declarados na sentença da ADI 5.942/DF e, portanto, não carecem de reclamação prévia ao STF para serem expedidas. Indo adiante, entende-se que, pelo mesmo motivo e em prol da segurança jurídica, uma vez acolhidas e expedidas pelo TCU as citadas proposições, também não seria cabível a impetração de reclamação por parte da Petrobras no STF.

III.4.1.2. Conclusão sobre a competência constitucional deste TCU de fiscal da Lei

212. Deste modo, entende-se que as alegações da Petrobras não foram suficientes para alterar o entendimento desta equipe de Auditoria quanto à necessidade da primeira proposição no sentido de cientificar a Petrobras de que 'a exigência de licitação para aquisição de bens e serviços pela Petrobras estende-se aos consórcios operados por essa sociedade de economia mista'. Após análise sobre o teor das alegações dos memoriais e reiteradas na resposta à oitiva e considerando que a Petrobras mantém em seu RLCP conduta expressamente alinhada com o dispositivo regulamentar e contrária a lei, em sentido diverso, aumentou a percepção pela urgência com que este TCU deva decidir sobre o mérito desta Representação, de forma garantir o cumprimento da Lei 13.303/2016 pela Petrobras, reduzindo a insegurança jurídica e protegendo a Companhia contra riscos de prejuízos de decorrentes de anulação de contratos e atrasos em empreendimentos e pagamentos de indenizações.

III.4.2. Dos novos argumentos sobre a 'impositividade' do Decreto 9.355/2018 e sobre a interpretação das razões de decidir dos Ministros do STF na ADI 5.942/DF (peça 41, p. 14 e 20-24)

213. Sobre o título 'impositividade do Decreto 9.355/2018 à Petrobras' (peça 41, p. 14), data vênia, em função de graves equívocos nas alegações apresentadas, opta-se por transcrever os principais pontos destes argumentos:

Antes de adentramos as razões pelas quais a aplicabilidade do §7 do art. 1º do Decreto 9.355/2018 estão aderentes ao sistema jurídico nacional e refletem uma necessária medida ao adequado atingimento da atividade fim da PETROBRAS, devemos perpassar por uma questão incontroversa: ***todo Decreto emanado do Poder Executivo é revestido pela presunção de constitucionalidade e legalidade, o que obriga a todos os subordinados, dentre eles a PETROBRAS, a seu cumprimento****.*

Assim, existem mecanismos próprios para o controle de normas previstos na Constituição Federal, dentre eles o Poder Judiciário e o Poder Legislativo, aos quais foram outorgados mecanismos para assegurar o alinhamento das normas ao sistema jurídico nacional.

Tal premissa é fundamental para a compreensão de que não cabe à PETROBRAS, mesmo na hipótese da efetivação da ciência ora proposta pela unidade técnica, deixar de aplicar o normativo, visto que sua presunção é de legalidade. Assim, ainda que a Corte de Contas tenha o papel de apreciar a legalidade de atos administrativos, tal função deve ser realizada sob a ótica do alinhamento dos atos ao arcabouço jurídico vigente e não sob a legalidade ou constitucionalidade da norma, visto que suas decisões não possuem efeito erga omnes, razão pela qual eventual decisão que entenda pela irregularidade de determinada norma trará insegurança jurídica a todos aqueles que, de alguma forma, são impactados pelo normativo.

Trazendo ao caso em tela, estamos tratando de impactos aos parceiros, cadeia de fornecedores e à PETROBRAS. Ou seja, há uma evidente ameaça à segurança jurídica da Companhia e de todos os envolvidos nos contratos de parceria em que opera.

Por tal razão, reforça-se que a PETROBRAS – assim como todas as demais empresas - não possui autonomia para escolher entre as normas que lhe atingem; ao tempo que o Supremo Tribunal Federal já declarou a constitucionalidade do decreto ora questionado, conforme será abordado no próximo tópico. (grifos do autor)

214. Quanto ao tópico 'sobre a interpretação das razões de decidir dos Ministros do STF' (peça 41, p. 20-24) a Petrobras afirma que esta Unidade Técnica justifica a sua interpretação restritiva quanto à aplicabilidade do §7º do art. 1º do Decreto 9.355/2018 com base em exegese da 'maioria vencedora dos ministros' havendo equívoco no que tocaria à interpretação dos votos emitidos (peça 41, p. 20-21).

215. A Companhia resume como foi o posicionamento dos Ministros na decisão de mérito da ADI 5.942/DF e que resultou ao final em sua não procedência, por maioria, e passam a tentar justificar a constitucionalidade do §7º do art. 1º do Decreto 9.355/2018 com base primeiramente na parte dispositiva de cada voto e secundariamente na visão individual de cada ministro sobre o tema

(apenas da tese vencedora, qual seja, Ministros Luiz Fux, Alexandre de Moraes, Luís Roberto Barroso, Dias Toffoli, Gilmar Mendes e Celso de Mello), buscando ponto de contato entre os votos (peça 41, p. 21- 24).

216. Em conclusão, defende terem evidenciado que a instrução desta AudPetróleo teria se apegado a questões tangenciadas 'apenas no voto do Ministro Fux'. Acrescentam que mesmo no voto deste, não haveria limitação à constitucionalidade do §7º do art. 1º do decreto 'às hipóteses arroladas pela instrução', mas sim, sem qualquer tipo de ressalva, considerado o decreto integralmente constitucional, incluindo o §7º do seu art. 1º. Ressalvam que os demais votos relatados 'deixam isso mais claro e afastam, por inteiro, qualquer especulação restritiva'.

III.4.2.1. Da Análise

Do ordenamento jurídico relacionado ao mérito desta Representação

217. Quanto às primeiras alegações 'impositividade do Decreto 9.355/2018 à Petrobras' (peça 41, p. 14), destaca-se que este normativo, sem sombra de dúvidas, obriga a Petrobras ao seu cumprimento (na realidade da cessão de direitos de exploração ao qual veio regulamentar). Importante rememorar, inclusive, que sua origem nasceu de intervenção desta Unidade Técnica (SeinfraPetróleo à época) no âmbito do TC 013.056/2016-6 – Representação acerca de irregularidades na metodologia de alienação de empresas e ativos da Petrobras denominada Sistemática para Desinvestimentos de Ativos e Empresas do Sistema Petrobras –, que resultou no Acórdão 442/2017- TCU-Plenário, de 15/3/2017, que em seu item 9.5 recomendou à Casa Civil que avaliasse a conveniência e a oportunidade de propor, com a urgência que considerasse adequada, norma específica que dispusesse sobre alienações e desinvestimentos de sociedades de economia mista – atuação digna de destaque por parte do Ministro Alexandre de Moraes, quando do julgamento da ora analisada ADI 5.942/DF, por incorporar 'padrões de governança, transparência e boas práticas' (peça 15, p. 47- 48).

*218. Em igual sentido, o Presidente da República ao defender o 'caráter secundário, não autônomo, do ato impugnado', também contextualiza a sua origem na supracitada decisão desta Corte de Contas (peça 15, p. 8-9) e destaca 'a higidez do ato atacado [em sede da ADI 5.942/DF], articulando com o **fato de limitar-se a regulamentar o procedimento de transferência de contratos de concessão e de partilha** previamente obtidos a partir de certames licitatórios **vencidos por consórcios formados pela Petrobras**, nos termos dos marcos legais em vigor' (grifamos e comentamos). Aqui se está tratando da intenção e explicação de quem editou e publicou o Decreto 9.355/2018 e a Petrobras, como executora da norma, não se deve afastar deste objetivo sob pena de visualizar uma aplicação que não se coadune com o ordenamento jurídico e fira a jurisprudência do STF, como será mais detalhado adiante.*

219. Dito de outra forma, resta claro que o presidente da República – para introduzir 'padrões de governança, transparência e boas práticas' recomendados por este TCU e nas situações em que as normas especiais dispensavam o procedimento licitatório – editou a norma para definir o procedimento especial de cessão de contratos de concessão de blocos explorados e desenvolvidos pela Petrobras, atuando individualmente ou como operadora de consórcios.

*220. Fato incontroverso é que nas Leis 9.478/1997 e 12.351/2010, multicitadas na ementa da decisão da ADI 5.942/DF, **não há permissivo genérico dispensando o processo licitatório nas contratações de bens e serviços para consórcios operados pela Petrobras**. Na mesma linha, a Ementa do Decreto 9.355/2018 (in verbis: 'estabelece regras de governança, transparência e boas práticas de mercado para a cessão de direitos de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos' pela Petrobras, na forma estabelecida nos arts. 29, 61, caput e §1º, e 63 da Lei 9.478/1997, e no art. 31 da Lei 12.351/2010) restam dispostos expressamente os seus fundamentos de validação:*

[Lei 9.478/1996]

*Art. 29. **É permitida a transferência** do contrato de concessão, preservando-se seu objeto e as condições contratuais, desde que o novo concessionário atenda aos requisitos técnicos, econômicos e jurídicos*

estabelecidos pela ANP, conforme o previsto no art. 25.
Parágrafo único. A transferência do contrato só poderá ocorrer mediante prévia e expressa autorização da ANP.
Art. 61. A Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRÁS é uma sociedade de economia mista vinculada ao Ministério de Minas e Energia, que tem como objeto a pesquisa, a lavra, a refinação, o processamento, o comércio e o transporte de petróleo proveniente de poço, de xisto ou de outras rochas, de seus derivados, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, bem como quaisquer outras atividades correlatas ou afins, conforme definidas em lei.
§1º As atividades econômicas referidas neste artigo serão desenvolvidas pela PETROBRÁS em caráter de livre competição com outras empresas, em função das condições de mercado, observados o período de transição previsto no Capítulo X e os demais princípios e diretrizes desta Lei.
*Art. 63. **A PETROBRÁS e suas subsidiárias ficam autorizadas a formar consórcios com empresas nacionais ou estrangeiras, na condição ou não de empresa líder**, objetivando expandir atividades, reunir tecnologias e ampliar investimentos aplicados à indústria do petróleo.*
[Lei 12.351/2010]
*Art. 31. **A cessão dos direitos e obrigações relativos ao contrato de partilha de produção** somente poderá ocorrer mediante prévia e expressa autorização do Ministério de Minas e Energia, ouvida a ANP, observadas as seguintes **condições**:*
I - preservação do objeto contratual e de suas condições;
II - atendimento, por parte do cessionário, dos requisitos técnicos, econômicos e jurídicos estabelecidos pelo Ministério de Minas e Energia; e
III - exercício do direito de preferência dos demais consorciados, na proporção de suas participações no consórcio.
Parágrafo único. A Petrobras somente poderá ceder a participação nos contratos de partilha de produção que obtiver como vencedora da licitação, nos termos do art. 14. (grifamos)

*221. O 'arcabouço jurídico' citado pela Petrobras, entretanto, **não se limita às normas acima expostas**. Primeiro porque carece dos dispositivos constitucionais que lhes dão validade. Sobre esse ponto, importante destacar que o art. 29 da Lei 9.478/1997 (acima citado) está com sua constitucionalidade sendo questionada no âmbito da ADI 3.596/DF, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, fato expressamente observado nos votos dos Ministros Alexandre de Moraes, Edson Fachin, Cármen Lúcia e Gilmar Mendes no julgamento de mérito da própria ADI 5.942/DF (peça 15, p. 41, 53, 89 e 116, respectivamente).*

222. Além desta observação, veja-se que o dispositivo ora comentado (§7º do art. 1º do Decreto 9.355/2018) trata de situação de dispensa de procedimento licitatório para os consórcios operados pela Petrobras, que é uma sociedade de economia mista, entidade integrante da Administração Pública indireta.

223. Em decorrência, faz-se mister que o arcabouço jurídico das análises sobre a 'constitucionalidade' e legalidade do Decreto 9.355/2018, inevitavelmente, seja acrescido dos seguintes normativos/dispositivos:

a) CF/1988 – arts. 22, inciso XXVII, 37, caput e seu inciso XXI, e 173, §1º, III, que, para as estatais (Petrobras), impõem que as normas de licitação e contratação (e outros temas relevantes para a governança daquelas entidades) estejam dispostas em estatuto jurídico próprio das estatais (Lei das Estatais) e que dispensa de licitação somente possa ser criada por lei em sentido formal (sendo pacífico o entendimento de se tratar de competência exclusiva do Congresso Nacional para legislar sobre); e

b) Lei 13.303/2016 – art. 1º, §5º, segundo o qual, importante repisar, a Petrobras deve licitar quando das contratações para os consórcios nos quais atue como operadora.

224. O regime jurídico de contratações em consórcios de E&P operados pela Petrobras citado pela Companhia, ampliando-o e sistematizando-o segundo os princípios da supremacia das normas constitucionais e da hierarquia das normas infraconstitucionais já foi exposto na Figura 1 (parágrafo 66).

225. Conforme observado no parágrafo 167 desta Instrução, com relação ao tema

'consórcios operados pela Petrobras', a Lei das Estatais colocou fim à discussão entre o que seria atividade preponderante (art. 28, §3º, inciso II, e §4º, da Lei 13.303/2016) e o que seria atividade instrumental (art. 1º, §5º, do mesmo normativo). Deste modo, de um lado respeitou a discricionariedade das empresas estatais quando da escolha de parcerias por meio de consórcios (na mesma linha do art. 63 da Lei 9.478/1997), dispensando a licitação quando 'esteja associada a suas características particulares, vinculada a oportunidades de negócio definidas e específicas', e de outro, exigiu que os processos de contratação para os consórcios operados pela Petrobras seguissem os procedimentos para licitar e contratar estatutários.

226. Apesar de entender que a esquematização acima descortina para a Petrobras parte relevante do ordenamento ignorada em sua análise, sendo autossuficiente para correção das equivocadas premissas (transcritas no parágrafo 213), faz-se importante ponderar algumas alegações com as devidas correções, de modo a não pairar mais nenhuma dúvida sobre o assunto:

a) 'todo Decreto emanado do Poder Executivo é revestido pela presunção de constitucionalidade e legalidade, o que obriga a todos os subordinados, dentre eles a Petrobras, a seu cumprimento' (peça 41, p. 14) – ***alegação incompleta e equivocada com relação especificamente ao Decreto 9.355/2018 de natureza regulamentar****. Os decretos regulamentares, tal como o Decreto 9.355/2018 (na visão da tese vencedora da ADI 5.942/DF), gozam tão somente de presunção relativa de legalidade (iures tantum), devendo obrigar seus destinatários nos limites de seu objeto e nos termos que não contrarie normas legais expressas e de hierarquia superior;*

b) 'não cabe à Petrobras, mesmo na hipótese da efetivação da ciência ora proposta pela unidade técnica, deixar de aplicar o normativo, visto que sua presunção é de legalidade' (peça 41, p. 14) – ***alegação equivocada e que efetivamente expõe a Estatal aos riscos de ter seus contratos declarados nulos, de perda da condição de operadora e de condenação ao pagamento de indenizações****, pois a aplicação do §7º do art. 1º do Decreto 9.355/2018 fora da projeção de seu caput (procedimento especial de cessão de direitos de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos) – destaca-se, seu fundamento de legalidade – contraria ao mesmo tempo: (i) a parte dispositiva da ementa da decisão do STF em sede da ADI 5.942/DF (que será melhor detalhada adiante), órgão responsável pelo controle de constitucionalidade em abstrato, e (ii) o disposto expressamente no §5º do art. 1º da Lei 13.303/2016, tornando-o ilegal;*

c) 'ainda que a Corte de Contas tenha o papel de apreciar a legalidade de atos administrativos, tal função deve ser realizada sob a ótica do alinhamento dos atos ao arcabouço jurídico vigente e não sob a legalidade ou constitucionalidade da norma, visto que suas decisões não possuem efeito erga omnes' (peça 41, p. 14) – ***alegação equivocada e que também expõe a Companhia aos riscos expostos na alínea anterior****. Conforme explicado, se for generalizada a aplicação do §7º do art. 1º do Decreto 9.355/2018, este TCU, em cumprimento ao seu dever constitucional de fiscal da lei, tabulado no inciso IX do art. 71 da CF/1988, poderá, nos casos concretos que analisar, tornar nulos os contratos decorrentes de processos licitatórios viciados ou à margem da Lei 13.303/2016 e, em decorrência, como já alertado pelo Jurídico da Petrobras desde 2018, a Estatal poderá perder a condição de operadora e também ser exposta a vultosas indenizações;*

d) 'eventual decisão que entenda pela irregularidade de determinada norma trará insegurança jurídica a todos aqueles que, de alguma forma, são impactados pelo normativo' (peça 41, p. 14) – ***alegação equivocada, pois o efeito que se busca é o inverso,*** *trazer segurança jurídica conferida pela estrita observação da Lei. A demonstração nestes autos de que a Petrobras deseja manter o entendimento de seguir limitando a aplicação do §5º do art. 1º da Lei 13.303/2016 apenas às suas contratações exclusivas ou conjuntas, esvaziando por completo o seu alcance, ex vi parágrafos 172 e 173, a elevada materialidade das contratações e a relevância do tema para a Companhia, em conjunto,* ***justificam o encaminhamento das proposições ora guerreadas, pois a ciência, dentre outras finalidades, busca evitar que irregularidades ocorram nos processos de contratação futuros*** *(ou que já estejam em andamento, mas possam ser readequados à Lei 13.303/2016 sem o perigo de dano reverso à Petrobras), conforme bem explicado na instrução de peça 23 (Seção V, p. 21-22);*

e) 'trazendo ao caso em tela, estamos tratando de impactos aos parceiros, cadeia de fornecedores e à Petrobras. Ou seja, há uma evidente ameaça à segurança jurídica da Companhia e de todos os envolvidos nos contratos de parceria em que opera' (peça 41, p. 14, grifo do autor) – ***A alegação é parcialmente verdadeira****, pois apenas se lida e interpretada conforme o arcabouço jurídico completo apresentado na Figura 1 (parágrafo 66), quando a Petrobras deixa de observar as regras de licitar e contratar estatutárias nos consórcios em que atue como operadora. Essa opção pelo não cumprimento da obrigação estatutária constante do §5º do art. 1º é que trará impacto para si, para os parceiros e para a cadeia de fornecedores, havendo efetiva insegurança jurídica (contratações à margem da Lei 13.303/2016); e*

f) 'a Petrobras (...) não possui autonomia para escolher entre as normas que lhe atingem; ao tempo que o Supremo Tribunal Federal já declarou a constitucionalidade do decreto ora questionado...' (peça 41, p. 14) – ***alegação incompleta****. Conforme observado no parágrafo 26 (in fine), a* ***orientação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que 'decreto expedido pelo Chefe do Poder Executivo não possui o condão de suspender a eficácia de ato normativo de hierarquia superior'****, em virtude do princípio de hierarquia das normas (ex vi decisão de Agravo Regimental em sede do RE 1.290.145/CE, de relatoria Min. Roberto Barroso, DJ 23/11/2020). Deste modo, apesar de correta a afirmação no sentido de que a Petrobras não possui autonomia para escolher as normas que lhe atingem, esquece que há um outro dispositivo estatutário, de hierarquia superior e em sentido contrário à interpretação que tem dado. Portanto, a Companhia deverá licitar nas contratações para os consórcios nos quais atue como operadora, podendo ser dispensada da licitação nas contratações de bens e serviços 'à luz dos procedimentos de cessão de direitos de exploração nos regimes de concessão ou partilha da produção' (o verdadeiro alcance dessa excepcionalidade ainda depende do julgamento dos embargos de declaração contra a decisão em sede da ADI 5.942/DF, conforme adiante analisado).*

Jurisprudência do STF que impede uma interpretação extensiva do art. 1º, §7º, do Decreto 9.355/2018

227. A interpretação dada pela Petrobras ao §7º do art. 1º do Decreto 9.355/2018, que equipara Decreto Regulamentador à Lei, derrogando a obrigação da Companhia licitar, quando atuando em nome dos consórcios dos quais esteja no papel de operadora maculam ***outras orientações jurisprudenciais do STF****, conforme demonstrado adiante.*

228. Em regra, somente normas primárias (lei em sentido formal), ou seja, que busquem seu fundamento diretamente na Constituição Federal, podem ser submetidas a controle abstrato de constitucionalidade. Tem como características o fato de inovarem no mundo jurídico, de serem dotadas de abstração e generalidade e de não se encontrarem materialmente vinculadas à outra norma. Apesar de o STF já ter entendido que a forma é irrelevante para se definir se um ato é primário (ex vi julgamento em sede cautelar da ADI 1.748-RJ), normalmente são leis em sentido próprio ou formal, bem como as emendas constitucionais, as medidas provisórias, as resoluções e os decretos legislativos.

229. Quanto ao controle de constitucionalidade dos decretos, deve-se levar em consideração sua natureza híbrida, coexistindo no mundo jurídico os chamados decretos autônomos (ou primários) e os decretos regulamentares (ou secundários).

230. Neste segundo grupo de decretos (mais numeroso), como é o caso do Decreto 9.355/2018, estão os que regulamentam dispositivos das normas primárias. Destaca-se que, nestes casos, ***a pacífica jurisprudência do STF exige, nas ações objetivas de controle de constitucionalidade, a impugnação conjunta de todas as normas que integram o conjunto normativo apontado como inconstitucional*** *(ou seja, lei e decreto), a fim de que o efeito repristinatório da declaração de inconstitucionalidade não resgate a vigência de normas que veiculem o mesmo conteúdo inconstitucional ou que a apontada inconstitucionalidade persista com respaldo em outras normas não tratadas na ação. Do contrário, caracteriza-se a ausência do interesse de agir da parte requerente* ***com o não conhecimento da ação****. Nesse sentido: ADI 2.132/RJ (decisão em sede de*

Medida Cautelar), de relatoria do Min. Moreira Alves, DJ de 5/4/2002; ADI 2.215/PE (decisão em sede de Medida Cautelar), de relatoria do Min. Celso de Mello, DJ de 26/4/2001; ADI 3.218/CE, de relatoria do Min. Eros Grau, DJ de 14/12/2004; ADI 3.148/TO, de relatoria do Min. Celso de Mello, DJ de 28/9/2007; entre outros julgados.

*231. No caso da ADI 5.942/DF em discussão, **todos os seis ministros da tese vencedora**, conforme se observa nas transcrições abaixo, **reconheceram o caráter subsidiário do Decreto 9.355/2018 em sua totalidade** (o que inclui o seu art. 1º, §7º) e, dado o não pedido de todo o 'conjunto normativo', destacaram na preliminar tratar-se verdadeiramente de situação de não conhecimento (isto significa insuficiência do alcance impugnativo que poderia decorrer da decisão de mérito da ADI ou, em palavras menos técnicas, juridicamente não se deveria avaliar o mérito):*

[Ministro Luiz Fux, peça 15, p. 21, acompanhado na íntegra pelo Ministro Celso de Mello, p. 127]

*O procedimento especial de cessão de direitos de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos pela (...) Petrobras estabelecido pelo Decreto 9.355/2018, objeto da presente ação, remete expressamente à forma da legislação específica, nomeadamente os artigos 29 e 63 da Lei 9.478/96[1997], assim como o artigo 31 da Lei 12.351/2010, que, portanto, servem-lhe de fundamento legal. Dessa forma, **por tratar-se de ato normativo secundário, descabe figurar como objeto de ação direta de inconstitucionalidade**.*

[Ministro Alexandre de Moraes, peça 15, p. 39-41]

*De início, anoto que o confronto da norma impugnada com os dispositivos legais que pretendeu regulamentar indicam, na linha suscitada em caráter preliminar pela Presidência da República e pela Advocacia-Geral da União, a **caracterização de mera crise de legalidade** – caso se entenda que o vício de que padeceria o Decreto 9.355/2018 surgiria de sua incongruência com as Leis 9.478/1997 e 12.351/2001, ou mesmo com a Lei 13.303/2016 – ou mesmo a ausência de interesse processual na declaração de sua inconstitucionalidade, uma vez que **não impugnado todo o conjunto normativo que a norma impugnada compõe**. [p. 39]*

*Ainda que se admita que o Decreto impugnado tenha exorbitado de sua função regulamentar, as previsões constantes dos dispositivos acima seriam suficientes, na linha do que foi argumentado pelo Requerente, para criar o conflito com o parâmetro de controle invocado na petição inicial, daí porque **era imprescindível a sua impugnação conjunta**. [p. 40]*

*A **Jurisprudência da CORTE exige a impugnação conjunta de todas as normas que integram o conjunto normativo** apontado como inconstitucional, a fim de que o efeito repristinatório da declaração de inconstitucionalidade não resgate a vigência de normas que veiculem o mesmo conteúdo inconstitucional, ou, como ocorre no caso em julgamento, que a apontada inconstitucionalidade persista com respaldo em outras normas não tratadas na ação. [p.40]*

Sem dúvida, a apreciação da constitucionalidade das Leis 9.478/1997 e 12.351/2001 é imprescindível para o controle do Decreto 9.355/2018. Veja-se que pende de apreciação pela CORTE a Ação Direta 3596, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, ação na qual o Partido Socialismo e Liberdade, PSOL, questiona a constitucionalidade do art. 29 da Lei 9.478/1997, entre outros dispositivos desse diploma normativo. [p.41]

*Por esses motivos, a impugnação exclusiva do Decreto 9.355/2018 não me parece apta a deflagrar a Jurisdição Constitucional perante essa CORTE, **pelo que NÃO CONHEÇO DA AÇÃO** (...) [p.41]*

[Ministro Luís Roberto Barroso, peça 15, p. 65]

*Devo dizer que eu estou indo ao mérito, porque o eminente Relator foi diretamente ao mérito, a divergência foi diretamente ao mérito, e talvez ache bom, para a segurança jurídica desse tipo de relação, nós resolvermos esse problema, porque, **em rigor técnico, a hipótese é de não conhecimento**, porque este é um decreto regulamentar e não foram impugnadas as leis que, a meu ver, excepcionaram a regra da licitação. Mas aqui eu acho que sacrificamos um pouco a tecnicalidade em favor da segurança jurídica numa matéria que é importante.*

[Ministro Dias Toffoli, peça 15, p. 102 e 104]

O Decreto questionado estabelece regras procedimentais para a cessão de direitos aludida nas leis citadas, não versando em nenhum de seus dispositivos acerca de instituto não previsto em lei. [p. 102]

Eventual dissonância entre o conteúdo de suas normas e a lei que pretendeu regulamentar não estará inserida no âmbito do controle abstrato que compete ao Supremo Tribunal na via da ação direta de inconstitucionalidade. [p. 102]

***Para que o decreto fosse objeto de ação direta, necessário seria o questionamento de todo o complexo normativo que o ampara, no caso, a Lei nº 9.478/97 e a Lei nº 12.351/10**, conforme destacado pelos Ministros*

Alexandre de Moraes e Roberto Barroso. [p. 102]
O complexo normativo, portanto, não foi questionado pelo autor, que submeteu à Corte tão somente o Decreto nº 9.355/18. [p. 104]
Todavia, como destacado pelo Ministro Roberto Barroso, embora seja hipótese de não conhecimento, é necessário 'sacrifica[r]mos um pouco a tecnicalidade em favor da segurança jurídica numa matéria que é importante'. [p. 104]
[Ministro Gilmar Mendes, peça 15, p. 114 e 104]
Nesse particular, diferentemente do que sugere a tese autoral, entendo que o afastamento do rito licitatório, na realidade, não teve origem na edição da norma impugnada na presente ADI, qual seja o Decreto 9.355/2018, mas sim nos próprios diplomas legais que este ato normativo regulamenta, quais sejam a Lei do Petróleo e a Lei de Partilhas. [p. 114]
*Nesse aspecto, é discutível a suficiência do alcance impugnativo da presente ADI. A jurisprudência deste Tribunal, a propósito, firmou-se no sentido de que, **quando se está diante de um complexo normativo incindível, não há como fragmentar as impugnações de constitucionalidade**. [p. 114]*
Ademais, cumpre ressaltar que a regra de transferência de contratos de exploração de concessão para a exploração de petróleo, prevista no art. 29 da Lei 9.478/1997, é objeto de impugnação na ADI 3.596/DF, de relatoria da eminente Ministra Cármen Lúcia, ainda pendente de julgamento. Nesta ADI, foi suscitada justamente a suposta violação ao princípio da licitação decorrente da autorização legal de transferência dos contratos. Tal circunstância corrobora a tese de que o eventual afastamento do princípio licitatório, caso existente, desenvolve-se no plano legal e não no plano regulamentar, como alegado pelos autores da presente ADI.
*Por esse motivo, **voto pelo não conhecimento da Ação Direta de Inconstitucionalidade**. (Grifou-se e comentou-se)*

*232. Repisa-se que, ao se rebater a alegação da Petrobras defendendo a necessidade de reclamação no parágrafo 210 acima, esse foi o motivo para se classificar a decisão de mérito do STF na ADI 5.942/DF como 'excepcionalíssima', restando claro o reconhecido esforço dos ministros Luiz Fux (Redator), Alexandre de Moraes, Luís Roberto Barroso, Dias Toffoli, Gilmar Mendes e Celso de Mello para manter no mundo jurídico o procedimento especial de cessão de direitos de exploração – frisa-se, que já contavam com a dispensa de licitação em leis especiais (arts. 29 da Lei 9.478/1997, e 31 da Lei 12.351/2010) – incorporando padrões de governança, transparência e boas práticas (em resposta e alinhamento ao determinado por este TCU – Acórdão 442/2017-TCU-Plenário), **estando a sua 'constitucionalidade' limitada a estes termos**.*

*233. Neste prisma, o STF buscou aumentar a segurança jurídica no instituto de cessão de direitos de exploração, onde a dispensa do dever de licitar já estava legalmente prevista, observação que não vale para o §7º do art. 1º do Decreto 9.355/2018 (que intenciona criar dispensa onde há previsão legal específica determinando o oposto). Neste caso, aceitaram-se as alegações do Presidente da República quando do seu pronunciamento sobre a norma (já comentado ao parágrafo 218), no sentido de que foi criada objetivando 'regulamentar o procedimento de transferência de contratos de concessão e de partilha previamente obtidos a partir de certames licitatórios vencidos por consórcios formados pela Petrobras, nos termos dos marcos legais em vigor' (grifos nossos), tendo sido destacado que aparente incompatibilidade com o §5º do art. 1º da Lei 13.303/2016 deveria ser resolvida por 'interpretação à luz do caput do art. 1º do Decreto 9.355/2018' (Ministro Luiz Fux, seguido pelo Ministro Celso de Mello) e no campo da 'especialidade' (Ministro Luís Roberto Barroso), entretanto, **os exatos termos desta modulação provavelmente serão definidos quando do julgamento dos embargos de declaração**, conforme observado nos parágrafos 204 e 205.*

234. A Tabela 1 seguinte serve para verificar de uma forma sistematizada como se posicionaram os Ministros da Excelsa Corte no âmbito da ADI 5.942/DF, podendo-se notar, quanto ao §7º do art. 1º do Decreto 9.355/2018, que cinco ministros (Marco Aurélio, Edson Fachin, Rosa Weber, Ricardo Lewandowski e Cármen Lúcia) por motivos diversos votaram pelo conhecimento da ação e pela inconstitucionalidade deste dispositivo:

Tabela 1 – Resumo dos Votos dos Ministros do STF na ADI 5.942/DF

Ministro	***Razões de decidir para ao final validar ou impugnar os dispositivos do Decreto 9.355/2018***		***Preliminar Conhecer?***	***Decisão Mérito***
	§7º do art. 1º	***Restante do Decreto 9.355/2018***		
Marco Aurélio (Relator)	***Parâmetro de impugnação**: dispensa licitação – matéria reservada a lei (art. 37, XXI, da CF/1988)*	***Parâmetro de impugnação**: extrapolação poder regulamentar (arts. 22, XXVII, e 173, §1º, III, da CF/1988)*	*Sim*	*ADI procedente*
Luiz Fux (Redator)	***Parâmetro de validação**: interpretação à luz do caput e compatiblizado com art. 1º, §5º, Lei 13.303/2016*	***Parâmetro de validação**: institui procedimento especial de cessão em casos em que lei especial dispensou a licitação (art. 84, IV, da CF/1988)*	*Não*	*ADI Improcedente*
Alexandre de Moraes	***Parâmetro de validação**: destaca que possível confronto com lei denota crise de legalidade*	***Parâmetro de validação**: institui procedimento especial de cessão em casos que lei especial dispensou a licitação (art. 84, IV, da CF/1988)*	*Não*	*ADI Improcedente*
Edson Fachin	***Parâmetro de impugnação**: dispôs sobre matéria regulada pela Lei 13.303/2016 (art. 37, XXI, da CF/1988)*	***Parâmetro de impugnação**: dispôs sobre matéria regulada pela Lei 13.303/2016 Feri: 37, XXI*	*Sim*	*ADI procedente*
Luís Roberto Barroso	***Parâmetro de validação**: aparente contraste com Lei 13.303/2016 – campo contrato de cessão.*	***Parâmetro de validação**: institui procedimento especial de cessão em casos que lei especial dispensou a licitação (art. 84, IV, da CF/1988)*	*Não*	*ADI Improcedente*
Rosa Weber	***Parâmetro de impugnação**: matéria já disciplinada pela Lei 13.303/2016 (art. 37, XXI, da CF/1988)*	***Parâmetro de impugnação**: matéria já disciplinada pela Lei 13.303/2016 Feri: 22, XXVII, e 173, §1º, III*	*Sim*	*ADI procedente*
Ricardo Lewandowski	***Parâmetro de impugnação**: temerário dispensar, por decreto, licitação (art. 37, XXI, da CF/1988)*	***Parâmetro de impugnação**: criação de processo licitatório totalmente flexível*	*Sim*	*ADI procedente*
Cármen Lúcia	***Parâmetro de impugnação**: extrapola poder regulamentar (art. 37, XXI, da CF/1988)*	***Parâmetro de validação**: institui procedimento especial de cessão em casos que lei especial dispensou a licitação (art. 84, IV, da CF/1988)*	*Sim*	*ADI parcialmente procedente*
Dias Toffoli	***Parâmetro de validação**: Não abordou expressamente*	***Parâmetro de validação**: institui procedimento especial de cessão em casos que lei especial dispensou a licitação (art. 84, IV, da CF/1988)*	*Não*	*ADI Improcedente*
Gilmar Mendes	***Parâmetro de validação**: considerou regular*	***Parâmetro de validação**: institui procedimento especial de cessão em casos que lei especial dispensou a licitação (art. 84, IV, da CF/1988)*	*Não*	*ADI Improcedente*
Celso de Mello	***Parâmetro de validação**: acompanhou na íntegra Min. Luiz Fux*	***Parâmetro de validação**: acompanhou na íntegra Min. Luiz Fux*	*Não*	*ADI Improcedente*
Somatório	***Proclamação:*** *'Constitucional' – **6*** *Inconstitucional – **5***	***Proclamação:*** *'Constitucional' – **7*** *Inconstitucional – **4***	*Conhecer – **5*** *N Conhecer – **6***	***Julgamento:*** *Procedente – 4* *Parc. Proced – 1*

Ministro	*Razões de decidir para ao final validar ou impugnar os dispositivos do Decreto 9.355/2018*		*Preliminar Conhecer?*	*Decisão Mérito*
	§7º do art. 1º	*Restante do Decreto 9.355/2018*		
				Improcedente – 6

Fonte: elaboração própria com base na decisão de mérito da ADI 5.942/DF (peça 15).

235. No outro lado, metade dos ministros da tese vencedora (Luiz Fux – acompanhado na íntegra pelo Ministro Celso de Mello – e Luís Roberto Barroso), quando da exposição de suas razões de decidir, visualizaram uma aplicação do §7º do art. 1º do Decreto 9.355/2018 no espectro dos processos de cessão de direitos referentes a contratos de concessão ou partilha da produção (pois, em tese, todos os seis ministros que votaram pela improcedência da ação por considerarem se tratar de decreto regulamentar para criação de procedimento especial de contratação – nas situações de dispensa de licitação tabuladas em leis formais, conforme acima exposto – reflexamente impuseram os contornos de sua constitucionalidade).

*236. Ressalta-se que o STF não conhece de ação direta do qual conste como objeto apenas decreto regulamentar (frisa-se que é exatamente o caso da ADI 5.942/DF e, como visto na tabela acima, **todos** que julgaram pela improcedência expressamente ressaltaram ser caso de não conhecimento).*

*237. Segundo jurisprudência também pacificada no STF **não se admite uma decisão em sede de controle de constitucionalidade que venha a causar 'quebra da organicidade do sistema jurídico'**:*

*EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (...) ART. 1º, §2º, DA LEI Nº 7.433/1985, ART. 289 DA LEI Nº 6.015/1973 E ART. 30, XI, DA LEI Nº 8.935/1994. (...) **AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO DE TODO O COMPLEXO NORMATIVO**. AÇÃO NÃO CONHECIDA. 1. É firme a linha decisória deste Supremo Tribunal Federal no sentido de que a ausência de impugnação da integralidade do complexo normativo **torna o provimento judicial pretendido ineficaz** e, por isso mesmo, destituído de utilidade, de modo a afastar a caracterização do interesse de agir da parte autora. 2. Tal ratio aplica-se **não apenas na hipótese de identidade, mas também conexão ou dependência normativa**, a evitar a quebra da organicidade do sistema jurídico. 'Não se admitem, em sede de controle normativo abstrato, impugnações isoladas ou tópicas, sob pena de completa desarticulação e desagregação do próprio sistema normativo a que se acham incorporadas' (ADI 2422-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, j. 10.5.2012, DJe 30.10.2014). 3. Os preceitos questionados, ao estabelecerem o poder-dever de exigir a comprovação do recolhimento de tributo para a prática do ato notarial ou registral, estão imbricados com a responsabilidade tributária dos notários e registradores. 4. Evidenciada a simbiose normativa, a não contestação do art. 134, VI, do Código Tributário Nacional, que estabelece referida responsabilidade tributária, implica ausência de impugnação de todo o complexo normativo. 5. **Ação não conhecida**. [ADI 7086/DF, de relatoria Min. Rosa Weber, julgada em 21/6/2022. DJ 29/6/2022] (grifamos)*

238. Para bem entender a explicação acima, importante explicar os institutos de conexão e dependência normativa citados:

*a) **conexão** – fenômeno que ocorre quando normas legais ou diplomas legislativos de mesma hierarquia 'se interconexionam ou que mantêm, entre si, vínculo de dependência jurídica' (Ementa de decisão em Agravo Regimental em sede da ADI 2422/DF, de relatoria Min. Celso de Melo, DJ 30/10/2014), não cabendo o fenômeno da declaração de inconstitucionalidade por arrastamento (extra pedido); e*

*b) **dependência normativa** – pressupõe a existência de hierarquia entre os normativos objetos da ação, sendo mais conhecido os casos de dispositivos legais e decretos que o regulamentam. Nesta hipótese, quando houver apenas o pedido em face da inconstitucionalidade dos dispositivos legais (de maior hierarquia), impõe-se ao STF declarar, por arrastamento, a inconstitucionalidade da norma secundária que regulamente o dispositivo legal declarado inconstitucional, justamente para não gerar a mencionada desagregação do sistema normativo. Nesse sentido, resta disposto item 7 da Ementa da ADPF 915/MG, de relatoria do Min. Ricardo Lewandowski, DJ de 31/5/2022: 'declarados inconstitucionais os dispositivos legais apontados, **é imperiosa** a declaração de inconstitucionalidade por arrastamento dos atos normativos infralegais, os quais guardam inteira dependência normativa*

com aqueles'.

239. Observada a explicação de inconstitucionalidade por arrastamento acima exposta (único caso de decisão do STF em sede de controle concentrado extra petita), percebe-se que ela ***somente é possível em função da maior hierarquia das normas (primárias) que foram objeto de ação direta*** *e, no mérito, declaradas inconstitucionais (em regra deixando de existir retroativamente), não fazendo sentido se manter no mundo jurídico normas que as regulamentavam e nelas tinham seu fundamento de validade. Importante repisar que a finalidade do fenômeno da inconstitucionalidade por arrastamento é a de evitar a desorganização do sistema jurídico.*

240. Assim sendo, a defesa da Petrobras por uma interpretação no sentido de a decisão do STF em sede da ADI 5.942/DF poder (por arrastamento) criar uma exceção no alcance do regramento tabulado no §5º do art. 1º da Lei 13.303/2016, retirando de sua aplicação a Petrobras, ***também não encontra respaldo na jurisprudência do STF****, pois Decreto Regulamentador nunca poderia por arrasto tornar inconstitucional artigo de lei.*

241. Deste modo, equivoca-se a Petrobras quando afirma que esta AudPetróleo 'justifica a sua interpretação restritiva quanto à aplicabilidade do §7º do art. 1º do Decreto 9.355/2018 com base em exegese da 'maioria vencedora dos ministros' havendo equívoco no que tocaria à interpretação dos votos emitidos' (peça 41, p. 20-21).

242. Conforme exposto em diversos pontos desta Instrução, a declaração de 'constitucionalidade' do §7º do art. 1º do Decreto 9.355/2018 com a interpretação ampla que a Petrobras deseja, resultando em desobrigá-la do dever de licitar nas contratações realizadas em nome dos consórcios dos quais ela atue no papel de operadora, é inviável juridicamente, cria uma dispensa de licitação quando a lei exige o contrário e contrária à jurisprudência do STF acima exposta.

243. Deste modo, ***perde fundamento a tentativa da Petrobras de justificar a constitucionalidade do §7º do art. 1º do Decreto 9.355/2018 com base primeiramente na parte dispositiva de cada voto*** *e secundariamente na visão individual destes ministros sobre o tema, buscando ponto de contato entre os votos (peça 41, p. 21- 24).*

244. Em prol da clareza, consolida-se a seguir as verdadeiras justificativas que impõem uma modulação dos efeitos ao §7º do art. 1º do Decreto 9.355/2018, demonstrando-se que nada têm a ver com a exegese dos votos da 'maioria vencedora dos ministros':

a) conforme observado no parágrafo 167 desta Instrução, com relação ao tema 'consórcios operados pela Petrobras', a Lei das Estatais colocou fim à discussão entre o que seria atividade preponderante (art. 28, §§3º, inciso II, e 4º, da Lei 13.303/2016) e o que seria atividade instrumental (art. 1º, §5º, do mesmo normativo), que era relevante apenas sob à égide do ordenamento jurídico anterior à sua entrada em vigor. No que tange a este último dispositivo, objeto desta Representação, destaca-se que goza de presunção de constitucionalidade (parágrafos 174 a 178), que prescinde de regulamentação por decreto e ***expressamente determina que os processos de contratação para os consórcios operados pela Petrobras sigam os procedimentos para licitar e contratar estatutários****;*

b) observados os termos do Contrato de Concessão (peça 44) e JOA (peça 45), referentes ao Bloco Exploratório BM-SEAL-11 e dos modelos de CPP do primeiro ciclo da oferta permanente de partilha da produção (peças 48 e 49), verificou-se que ***há expectativa por parte dos parceiros consorciados à Petrobras para projetos de E&P, que a Companhia, na condição de operadora, siga os procedimentos para licitar e contratar definidas na Lei das Estatais juntamente com as regras internas de governança pactuadas no JOA*** *(nos regimes de concessão)* ***ou no CPP*** *(no regime de partilha da produção). Caso contrário, a Petrobras estará exposta aos seguintes riscos: nulidade dos contratos firmados ilegalmente; requerimento de remoção da Petrobras da condição de Operadora; e potencial risco de vultosas indenizações (ex vi parágrafos 75 e 179);*

c) a orientação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que ***'decreto expedido pelo Chefe do Poder Executivo não possui o condão de suspender a eficácia de ato normativo de hierarquia superior'****, em virtude do princípio de hierarquia das normas (ex vi decisão*

de Agravo Regimental em sede do RE 1.290.145/CE, de relatoria Min. Roberto Barroso, DJ de 23/11/2020);

d) é pacífica a jurisprudência do STF que exige, nas ações objetivas de controle de constitucionalidade, a impugnação conjunta de todas as normas que integram o conjunto normativo apontado como inconstitucional (ADI 3.148/TO, de relatoria do Min. Celso de Mello, DJ de 28/9/2007), pois este Excelso Pretório não admite uma decisão em sede de controle de constitucionalidade que venha a causar 'quebra da organicidade do sistema jurídico' (ADI 7086/DF, de relatoria Min. Rosa Weber. DJ 29/6/2022); e

e) com a finalidade de evitar a desorganização do sistema jurídico, a jurisprudência do STF indica que 'declarados inconstitucionais os dispositivos legais apontados, é imperiosa a declaração de inconstitucionalidade por arrastamento dos atos normativos infralegais, os quais guardam inteira dependência normativa com aqueles' (item 7 da Ementa da ADPF 915/MG, de relatoria do Min. Ricardo Lewandowski, DJ de 31/5/2022), ressaltando-se que esta declaração de inconstitucionalidade por arrastamento (extra petita) não pode ocorrer 'debaixo para cima', ou seja, quando o objeto da ADI seja apenas composto pelas normas regulamentares dispostas formalmente em decretos.

245. Deste modo, considerando que ***a parte dispositiva da Ementa da Decisão do STF na ADI 5.942/DF é omissa quanto à modulação dos efeitos do §7º do art. 1º do Decreto 9.355/2018****, foram analisadas as razões de decidir constante dos Votos de todos os Ministros (peça 18, parágrafo 17), tão-somente com a intenção de reforçar a vigência do §5º do art. 1º da Lei das Estatais e demonstrar a equivocada interpretação que a Petrobras tem dado ao §7º do art. 1º do Decreto 9.355/2018.*

III.4.2.2. Conclusão sobre o alcance e efeitos do §7º do art. 1º do Decreto 9.355/2018

246. Como observado, a Companhia foi expressamente orientada por seu Jurídico em 2018 que somente uma outra lei ou uma ADI no STF (cujo objeto fosse a própria Lei das Estatais) poderiam alterar o alcance do §5º do art. 1º da Lei 13.303/2016, alertando-se à época quanto aos riscos já tabulados de nulidade dos contratos, perda da condição de operadora ou indenização. Ainda assim, por meio de premissas equivocadas, tem dado um alcance amplo ao § 7º do art. 1º do Decreto 9.355/2018 para se desobrigar de licitar, quando realiza contratações como operadora de consórcio, se escudando no entendimento de que o referido ato regulamentar do Chefe do Poder Executivo teria lhe conferido essa possibilidade.

247. Em termos jurídicos, a primeira proposição de ciência resolveria a questão da insegurança jurídica que paira sobre a Petrobras por atualmente não estar observando os procedimentos licitatórios estatutários nos processos de contratação para os consórcios dos quais seja operadora. Entretanto, ***dada a forma recalcitrante que a Petrobras se pronunciou no Memorial e na resposta à oitiva defendendo uma interpretação teratológica aos efeitos do §7º do art. 1º do Decreto 9.355/2018****, ferindo norma constitucional de hierarquia superior e ignorando pacífica jurisprudência do próprio STF,* ***entende-se que o tema carece de orientação expressa desta Corte de Contas****.*

248. Neste sentido, deve-se encaminhar uma segunda proposição sobre os efeitos do dispositivo regulamentar em comento, sem os condicionantes anteriormente encaminhados (dada a possibilidade de modulação conforme disposto nos parágrafos 204 e 205) e ***focando nos limites externos à ADI 5.942/DF****.*

249. A segunda proposição de ciência retirando os condicionantes anteriormente apontados serviria para esclarecer à Petrobras a linha interpretativa constante da ementa publicada da ADI 5.942/DF (que possui efeitos erga omnes), com a síntese dos limites abaixo indicados:

a) os princípios constitucionais da Separação dos Poderes (arts. 22, XXVII, e 48, caput) e da Reserva Legal (arts. 37, caput e XXI, e 173, §1º, III);

b) o princípio de hierarquia normativa, segundo o qual decretos regulamentares não podem extrapolar os limites da delegação legislativa, reconhecido, inclusive, em orientação

jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal no sentido de que 'decreto expedido pelo Chefe do Poder Executivo não possui o condão de suspender a eficácia de ato normativo de hierarquia superior' (ex vi decisão de Agravo Regimental em sede do RE 1.290.145/CE, de relatoria Min. Roberto Barroso, DJ 23/11/2020);

c) pacífica a jurisprudência do STF que exige nas ações objetivas de controle de constitucionalidade, a impugnação conjunta de todas as normas que integram o conjunto normativo apontado como inconstitucional (ADI 3.148/TO, de relatoria do Min. Celso de Mello, DJ de 28/9/2007), pois este Excelso Pretório não admite uma decisão em sede de controle de constitucionalidade que venha a causar 'quebra da organicidade do sistema jurídico' (ADI 7086/DF, de relatoria Min. Rosa Weber. DJ 29/6/2022); e

d) remansosa jurisprudência do STF relacionada à inconstitucionalidade por arrastamento (extra petita) que para evitar a desorganização do sistema jurídico indica que 'declarados inconstitucionais os dispositivos legais apontados, é imperiosa a declaração de inconstitucionalidade por arrastamento dos atos normativos infralegais, os quais guardam inteira dependência normativa com aqueles' (item 7 da Ementa da ADPF 915/MG, de relatoria do Min. Ricardo Lewandowski, DJ 31/5/2022), pois entender que a constitucionalidade do §7º do art. 1º do Decreto 9.355/2018 representa uma modulação dos efeitos art. 1º, §5º, da Lei 13.303/2016 (norma superior) representaria na prática uma inconstitucionalidade por arrastamento de 'baixo para cima', o que não é possível.

III.4.3. <u>Conclusão sobre a correta interpretação da Decisão/STF na ADI 5.942/DF</u>

250. Conforme demonstrado, a Lei 13.303/2016 não foi objeto da ADI 5.942/DF e, portanto, a decisão de mérito do STF nesta ação direta (que guerreou na íntegra apenas o Decreto 9.355/2018), ocorrida em 13/10/2020, nenhum impacto possui sobre a constitucionalidade do §5º do art. 1º da citada Lei das Estatais e este fato, por si só, já justifica o encaminhamento da primeira proposição de ciência (ex vi conclusão exposta na Seção III.3.4).

251. As profundas análises empreendidas sobre o julgamento da ADI 5942/DF-STF sobre a possível exegese do art. 1º, §7º, do Decreto 9.355/2018 (peça 18) visando torná-lo compatível com o regime jurídico e alinhado com os princípios constitucionais e com a jurisprudência do próprio STF, levaram às condicionantes indicadas na segunda proposição de ciência à Petrobras. Entretanto, assiste razão à Petrobras no ponto em que alega que a decisão do Pretório Excelso sobre a modulação do citado dispositivo ainda não transitou em julgado, o que não recomenda o encaminhamento de condicionantes.

252. Apesar do entendimento de que a primeira proposição de ciência poderia resolver a questão da insegurança jurídica que paira sobre a Petrobras por atualmente não estar observando os procedimentos licitatórios estatutários nos processos de contratação para os consórcios dos quais seja operadora, com base na literalidade do disposto no §7º do art. 1º do Decreto 9.355/2018, generalizando seus efeitos, faz-se oportuno e necessário – em prol da segurança jurídica e para preservar a Companhia em face de possíveis anulações de contrato e da possibilidade da perda de sua posição de operadora por descumprimento da legislação aplicável – que seja encaminhada um segunda proposição de ciência de forma a limitar a interpretação da Petrobras por meio de parâmetros tabulados na própria ementa da decisão ADI 5.942/DF-STF e dos limites detalhados no parágrafo 249.

IV. CONCLUSÃO

253. Na fiscalização de conformidade, em que se analisou a regularidade do Projeto de Desenvolvimento de Produção Sergipe Águas Profundas – PDP SEAP 1 (TC 002.542/2022-6), para além do escopo da fiscalização, esta equipe de auditoria constatou em pareceres jurídicos da Estatal (JURÍDICO/GG-AT/JEP – 4075/2018 – peça 4 – e JURÍDICO/GG-AT/JEP – 4219/2018 – peça 6), notadamente após a publicação do Decreto 9.355/2018, restrição indevida ao alcance do § 5º do art. 1º da Lei 13.303/2016 (que impõe a submissão da Petrobras ao regime estatutário quando participante de consórcio, na condição de operadora), que deram aso à presente Representação.

254. Na instrução de peça 23, sob o ponto de vista jurídico, considerando-se que o § 5º do art. 1º da Lei 13.303/2016 resta vigente e com plenos efeitos e que o STF decidiu que o Decreto 9.355/2018 – apesar de norma regulamentar (infralegal) que resultaria em não conhecimento da ADI 5.942/DF – era constitucional no âmbito de seu objeto ('procedimento especial de cessão de direitos de exploração'), indicaram-se duas condições concomitantes e necessárias para harmonizar o § 7º do art. 1º daquele decreto à Lei das Estatais. Ao final, visando dar segurança jurídica às contratações realizadas em nome dos consórcios operados pela Petrobras, foram encaminhadas as seguintes proposições de ciência:

a) a exigência de licitação para aquisição de bens e serviços pela Petrobras estende-se aos consórcios operados por essa sociedade de economia mista, em função do § 5º do art. 1º da Lei 13.303/2016, sendo irregular a utilização do § 7º do art. 1º do Decreto 9.355/2018, reproduzida no art. 231, caput, do RLCP; e

b) o § 7º do art. 1º do Decreto 9.355/2018 – segundo entendimento do STF exposto no julgamento de mérito da ADI 5942/DF, para manter a constitucionalidade do dispositivo – só tem alcance no âmbito de 'procedimento especial de cessão de direitos de exploração' e deve ser cotejado segundo o disposto no § 5º do art. 1º da Lei 13.303/2016 e, como consequência, indicam duas condições concomitantes que se fazem necessárias para aplicação do citado dispositivo: (i) tratar-se de situações envolvendo contratações acessórias e necessárias para viabilizarem a cessão de direitos de exploração nos regimes de concessão e partilha; e (ii) o consórcio ser integrado majoritariamente por agentes privados.

255. Em acréscimo foi aberta oportunidade para a Petrobras manifestar-se sobre relação de procedimentos de contratações à margem da Lei 13.303/2016 (oportunidades Petronect encaminhadas às proponentes por solicitação de envio de proposta – SEP) para os consórcios de que participe, na qualidade de operadora, ainda não concluídos, mas que para readequação haveria risco de dano reverso comprovado.

256. Na presente oportunidade, analisaram-se a manifestação da Petrobras (peça 41), bem como da Nota Técnica que a acompanha (peça 42), que, em sua maior parte, repisam as alegações apresentadas em Memorial de peça 28 e ***evidenciam interpretações jurídicas equivocadas quanto ao alcance e à aplicação do §5º do art. 1º da Lei 13.303/2016*** *que submetem a Petrobras aos riscos de nulidade dos contratos firmados, de requerimento de sua remoção da condição de operadora, e de pagamento de vultosas indenizações.*

257. Importante inicialmente destacar que a Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) surgiu como uma resposta política aos eventos de corrupção deflagrados no âmbito da operação Lava Jato, com novos modelos e imposições de controle específicos destinados às estatais, introduzindo regras claras e específicas de compliance, reduzindo riscos e buscando garantir contratações técnica e economicamente vantajosas, levando em conta a agilidade que as entidades públicas necessitam para não perder competitividade.

258. Este normativo diferenciou bem a atividade preponderante de buscar parcerias e formar consórcios, conforme a discricionariedade e dispensa de licitação prevista no art. 28, parágrafos 3º, inciso II, e 4º, da Lei 13.303/2016, das atividades instrumentais de contratação em nome desses consórcios, quando a Petrobras (e demais estatais) atue(m) na qualidade de operadora, conforme o dispositivo tema desta Representação (art. 1º, §5º, do mesmo normativo), para as quais faz-se necessária a observação do procedimento licitatório estatutário.

259. Foi esclarecido que forçar uma interpretação do §5º ao art. 1º da Lei 13.303/2016 no sentido de não se estender aos consórcios operados pela Petrobras (mantendo-os regulados apenas pelas normas previstas nos JOA), mas tão somente às estatais quando adquirem bens ou serviços para si ou em nome apenas da estatal, como o próprio Jurídico da Petrobras conclui, ***tornaria inócuo o dispositivo legal em referência, o que não se pode aceitar****.*

260. Conforme pareceres jurídicos corporativos de 2018 (peças 4 e 6), a Petrobras, antes e depois da publicação do Decreto 9.355/2018, sempre foi orientada no sentido de que apenas a

alteração legislativa por outra norma de igual hierarquia e a liminar em ADI perante o STF, modulando expressamente os termos do §5º do art. 1º da Lei 13.303/2016, seriam capazes de afastar efetivamente a insegurança jurídica, ou seja, 'a afastar qualquer dúvida acerca da intenção do legislador de não aplicar o Estatuto [Lei das Estatais] aos consórcios operados por estatal' (peça 4, p. 41).

261. Apesar de a orientação acima levar à conclusão lógico-jurídica de que a decisão do STF no âmbito da ADI 5.942/DF é incapaz de causar algum tipo de restrição ao alcance ou interpretação conforme ao dispositivo estatutário em comento, a Petrobras optou por se resguardar na literalidade de um decreto presidencial que não tem força para mudar ou restringir a lei, assumindo para si todo o tipo de risco.

262. Deste modo, não existe 'tese interpretativa' por parte desta AudPetróleo a partir de votos de Ministro do STF na ADI 5.942/DF a fundamentar as proposições, mas sim a necessidade de a Petrobras se adequar à obrigação expressa e imposta pela Lei das Estatais, ou seja, o fundamento desta Unidade Técnica para as proposições sugeridas é de ordem jurídico-normativa.

263. A Petrobras tenta convalidar uma 'tese' tendo como principal premissa a declaração de 'constitucionalidade' do Decreto 9.355/2018 na ADI 5.942/DF-STF. Com base nesta, entendem que só resta a Petrobras 'dar ampla aplicação' ao disposto no seu art. 1º, §7º, não importando: i) se (este dispositivo) contradiz a Lei das Estatais; ii) se ainda não transitou em julgado, sendo a única parte do julgamento que foi embargada; iii) se fere os princípios constitucionais da Separação dos Poderes, da Reserva Legal e da Hierarquia Normativa; ou ainda, iv) se esse entendimento vai contra a jurisprudência do próprio Excelso Pretório (interpretação teratológica por contrariar a lógica jurídica). Como restou comprovado, a Petrobras tentou dar a decisão da Suprema Corte um efeito jurídico e absoluto que ela não possui, com a perspectiva de afastar qualquer possibilidade de questionamento, como se um axioma fosse. A valer a tese que busca a Petrobras, o presidente da República teria competência para editar decretos que poderiam dispor de forma contrária a leis vigentes.

264. Conforme evidenciado, o JOA submete-se ao Contrato de Concessão da ANP que exige o cumprimento da legislação em vigor (aplicável) para aquisição de bens, equipamentos, instalações e materiais, bem como a contratação de pessoal e serviços, sendo correta a observação do Jurídico da Petrobras no Parecer 4075/2018 (peça 4, p. 27, itens 58 e 59), no sentido de haver uma expectativa (formalizada) dos parceiros não-operadores de que a Petrobras cumpra a legislação em vigor. Com relação ao regime de partilha da produção, verificou-se que, nos modelos da ANP relacionados aos acordos entre consorciados dos CPP mais recentes (anexos VIII e IX), a Lei 13.303/2016 ganha uma relevância muito grande, podendo inclusive ser usada em situações específicas pelo operador para dispensa da aprovação final da contratação pelo Comitê Operacional – OPCOM, demonstrando que para o citado órgão regulador e para o MME os procedimentos para licitar e contratar estatutários estão de acordo com as melhores práticas da indústria de petróleo, trazendo ao mesmo tempo segurança e agilidade que os respectivos processos de contratação de E&P necessitam.

265. Com relação às argumentações da Petrobras relacionadas à operacionalização dos consórcios (peças 41, p. 3-13 e 24-28, e 42), ficou demonstrado, nas contratações para os consórcios operados pela Petrobras, que é perfeitamente viável a Companhia licitar conforme preconizado na Lei 13.303/2016, seguindo concomitantemente as regras internas de governança pactuadas no JOA (nos regimes de concessão) ou no CPP (no regime de partilha da produção), destacando-se que situações operacionais excepcionais não se prestam a afastar a incidência de lei regularmente constituída.

266. Importante destacar que a Petrobras também não trouxe a esses autos exemplos de casos em que algum consorciado se opôs ao fato de a Petrobras seguir as regras licitatórias da Lei 13.303/2016.

267. Foi juntada doutrina de um dos pareceristas externos contratado pela própria Petrobras segundo o qual a Lei 13.303/2016 teria trazido procedimentos mais flexíveis, bem como seu

art. 40 teria criado espaço para inovação em prol da agilidade e competitividade que as empresas estatais buscam. Nesta linha, restou demonstrado que uma dessas inovações diz respeito à possibilidade de instituir critérios excepcionais de habilitação (filtros de qualificação), inclusive com possibilidade de antecipação desta fase (a contrário das alegações da Petrobras que defendia que a Lei 13.303/2016 somente se presta a processos generalistas de ampla concorrência), propiciando análise com mais elementos, o que reduz o risco de participação de alguma empresa que possa vir a ter problema ou dificuldade quando da execução contratual, ou seja, não se perdendo tempo com empresas que não terão condições de entregar em nível de excelência o objeto ou prestar os serviços planejados.

268. Com relação ao alegado choque de direitos dos parceiros consorciados (pela revogação da licitação) e dos vencedores do certame (pela homologação compulsória), comprovou-se que os compromissos do art. 62 são perfeitamente alinhados às boas práticas de um mercado que possui objetos tão complexos e aos regramentos internos de governança previstos nos JOA e no Anexo IX do CPP. Procedendo dessa forma, há uma garantia efetiva de que os princípios constitucionais da Administração Pública sejam observados.

269. Sobre a situação hipotética de contratação apresentada com intuito de demonstrar incompatibilidade entre a lei e esses ajustes privados, igualmente combatidos os argumentos, destacou-se que a Petrobras precisa mudar seu paradigma e passar a considerar a Lei 13.303/2016 em todos os processos de contratação para os consórcios nos quais atue como operadora, devendo bem orientar os parceiros não-operadores sobre os procedimentos estatutários já na fase interna da licitação, quando, em função da estratégia adotada pelo grupo, poderão ser definidos os requisitos técnicos do objeto a ser contratado e os potenciais fornecedores ou prestadores dos serviços.

270. Com relação à relevância material e estratégica dos impactos financeiros decorrentes do desenvolvimento e formação de consórcios de E&P (peça 42, p. 10-15), evidenciou-se que a Lei 13.303/2016 não impede a agilidade e a competitividade ao processo de contratação com observância dos direitos de todos os envolvidos (segurança jurídica), aumentando-se atratividade da Petrobras.

271. Sobre as alegações da Petrobras relacionadas às irregularidades decorrentes do afastamento da aplicação do §5º do art. 1º da Lei 13.303/2016 (peça 41, p. 24-28), relatadas na instrução de peça 23 (seção IV.3), importante destacar que foram expostas com a finalidade de demonstrar a gravidade da não observação do §5º do art. 1º da Lei 13.303/2016, bem como os potenciais prejuízos bilionários, de forma a alertar a este TCU quanto à necessidade de urgência no encaminhamento das ciências ora propostas. Em termos materiais, as contestações da Estatal foram desacompanhadas de uma análise mais profunda e principalmente de provas e evidências capazes de comprovar as alegações e, portanto, não se prestam a alterar as conclusões anteriores desta Unidade Técnica.

272. Quanto ao aspecto da constitucionalidade da determinação imposta pelo §5º do art. 1º da Lei 13.303/2016, verificou-se que a Lei 13.303/2016 não foi objeto da ADI 5.942/DF e, portanto, a decisão de mérito do STF nesta ação direta (que guerreou na íntegra apenas o Decreto 9.355/2018), ocorrida em 13/10/2020, nenhum impacto possui sobre a constitucionalidade do dispositivo estatutário que, portanto, segundo jurisprudência do STF, encontra-se plenamente em vigor e alcança a Petrobras, quando contratar em nome de consórcios.

273. Essa questão jurídico-normativa para o TCU – relacionada à obrigatoriedade de a Petrobras observar a Lei 13.303/2016 nos processos de contratação para os consórcios nos quais atue como operadora – é crucial, pois, com base na sua competência constitucional prevista no art. 71, inciso IX, da CF/1988, esta Corte de Contas atua como fiscal da lei. Neste prisma, ao verificar descumprimento do §5º do art. 1º da Lei 13.303/2016, cumpre manter o encaminhamento no sentido de dar ciência à Petrobras da impropriedade para que se regularize a situação, evitando-se os riscos já relatados.

274. Quanto à alegação de via inadequada de controle, demonstrou-se que a primeira

proposição no sentido cientificar a Petrobras que 'a exigência de licitação para aquisição de bens e serviços pela Petrobras estende-se aos consórcios operados por essa sociedade de economia mista' não tem nenhuma relação com controle de constitucionalidade de atos normativos – devendo ser mantida em seus exatos termos, pois, o TCU quando inicialmente justifica o fundamento estatutário deste entendimento e quando identifica a irregularidade do §7º do art. 1º do Decreto 9.355/2018, o faz com base em sua competência constitucional de fiscal da lei (art. 71, IX, da CF/1988).

275. Apesar do entendimento de que a primeira proposição de ciência poderia resolver a questão da insegurança jurídica que paira sobre a Petrobras por atualmente não estar observando os procedimentos licitatórios estatutários nos processos de contratação para os consórcios dos quais seja operadora, com base na literalidade do disposto no §7º do art. 1º do Decreto 9.355/2018, generalizando seus efeitos, faz-se oportuno e necessário – em prol da segurança jurídica e para preservar a Companhia em face de possíveis anulações de contrato e da possibilidade da perda de sua posição de operadora por descumprimento da legislação aplicável – que seja encaminhada um segunda proposição de ciência de forma a limitar a interpretação da Petrobras por meio de parâmetros tabulados na própria ementa da decisão ADI 5.942/DF-STF e dos limites detalhados no parágrafo 249.

276. Faz-se necessário, todavia, conforme análise efetuada sobre efeitos do encaminhamento (peça 23, Seção V), quando da decisão de mérito, em sendo acatadas as propostas de ciência, esclarecer à Petrobras que a deliberação alcança os processos de contratação em andamento (cuja readequação não cause o perigo do dano reverso devidamente comprovado) ou futuros, não importando se a data dos respectivos JOA ou CPP foram anteriores a 1/7/2018 (data da entrada em vigor da Lei 13.303/2018).

277. Ao fim impende destacar que a Petrobras não apresentou 'a relação dos procedimentos de contratações à margem da Lei 13.303/2016 (oportunidades Petronect encaminhadas às proponentes por solicitação de envio de proposta – SEP) para os consórcios de que participe, na qualidade de operadora, iniciados a partir de 13/10/2020 e ainda não concluídos'. Entretanto, dada a natureza objetiva da presente Representação, o não exercício desta faculdade não impede que a Petrobras a exerça em outras oportunidades (quando estejam em análise os respectivos processos de contratação).

278. Conforme Despacho de Peça 29, o Relator, Ministro Augusto Nardes, determinou que, após exame das defesas apresentadas, os autos retornassem a seu Gabinete, com encaminhamento prévio ao MPTCU.

V. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

279. Ante todo o exposto, com base no caput do art. 246 do RITCU, submetem-se os autos à consideração superior, com encaminhamento prévio ao MPTCU, propondo:

279.1. Conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235, 237, inciso V, e 246 do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, §1º, da Resolução – TCU 259/2014.

279.2. Com base nos arts. 2º, II, e 9º, I, da Resolução-TCU 315/2020 e com o objetivo de trazer segurança jurídica aos processos de contratação de E&P futuros ou em andamento (cuja readequação não cause o perigo de dano reverso devidamente comprovado) – não importando se a data dos respectivos JOA ou CPP são anteriores a 1/7/2018 –, dar Ciência à Petrobras de que:

a) a exigência de licitação para aquisição de bens e serviços pela Petrobras estende-se aos consórcios operados por essa sociedade de economia mista, em função do §5º do art. 1º da Lei 13.303/2016, sendo irregular a utilização do §7º do art. 1º do Decreto 9.355/2018, reproduzida no art. 231, caput, do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da Petrobras (RLCP – 4ª Revisão); e

b) interpretar o §7º do art. 1º do Decreto 9.355/2018 para além dos casos de dispensa de licitação, expressamente previstos no art. 29 da Lei 9.478/1997 e no art. 31 da Lei 12.351/2010, fere os princípios constitucionais da reserva legal e da hierarquia normativa e pacífica jurisprudência do

STF.

279.3. Encaminhar à Petrobras cópia do Acórdão que vier a ser proferido à Petrobras, 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 tenham interesse, o Tribunal pode encaminhar-lhes cópia desses documentos sem quaisquer custos.

279.4. Arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal".

2. Mediante o despacho à peça 53, solicitei a oitiva do Ministério Público junto ao TCU.

3. Nesse ínterim, a Petrobras apresentou memoriais (peças 54 a 58) defendendo a inaplicabilidade do procedimento de contratação da Lei das Estatais às aquisições de bens ou serviços pelos consórcios de exploração e produção de petróleo e gás em que opera.

4. Ao se manifestar no feito, o representante do **Parquet** especializado discordou (peça 59) da proposta apresentada pela unidade técnica, ante as seguintes considerações:

"(...) ***Admissibilidade***

A representação em comento não se destina a analisar ato administrativo individualmente considerado. Ao revés, busca interpretar normas legais (Lei nº 13.303/2016) e infralegais (Decreto nº 9.355/2018) que dariam suporte a atos negociais analisados em outros processos.

Consoante salientado acima, essa constatação pode ser extraída da instrução de 03/02/2021, na qual a unidade técnica salienta a 'natureza objetiva' deste processo de controle externo de representação. Ou seja, neste processo não seriam analisadas quaisquer contratações efetivadas pela Petrobras, apenas a validade e o âmbito de abrangência de normas legais e infralegais abstratamente consideradas.

Neste ponto, cabe salientar que a atuação do controle externo, em regra, volta-se ao exame de atos e contratos administrativos. Dessa forma, a função administrativa dos poderes executivo, legislativo e judiciário é examinada pelos prismas contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial, consoante dicção do caput do art. 70 da CF/1988.

As funções legislativa e judicial propriamente ditas não se submetem ao controle dessa Corte de Contas. Assim, não cabe ao TCU a análise, abstratamente considerada, da validade de norma legal ou decreto regulamentar, assim como não lhe compete verificar a legalidade ou a economicidade de uma decisão judicial.

A possibilidade de o TCU afastar abstratamente, norma legal, já foi coibida pelo STF em algumas oportunidades:

Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. IMPOSSIBILIDADE DE EXERCÍCIO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE COM EFEITOS ERGA OMNES E VINCULANTES PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. DECISÃO DE AFASTAMENTO GENÉRICO E DEFINITIVO DA EFICÁCIA DE DISPOSITIVOS LEGAIS SOBRE PAGAMENTO DE 'BÔNUS DE EFICIÊNCIA E PRODUTIVIDADE NA ATIVIDADE TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA' A INATIVOS E PENSIONISTAS, INSTITUÍDO PELA LEI 13.464/2017. MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO PROCEDENTE. ORDEM CONCEDIDA.

*1. **O Tribunal de Contas da União, órgão sem função jurisdicional, não pode declarar a inconstitucionalidade de lei federal com efeitos erga omnes e vinculantes no âmbito de toda a Administração Pública Federal.***

2. Decisão do TCU que acarretou o total afastamento da eficácia dos §§ 2º e 3º dos artigos 7º e 17 da Medida Provisória 765/2016, convertida na Lei 13.464/2017, no âmbito da Administração Pública Federal.

3. Impossibilidade de o controle difuso exercido administrativamente pelo Tribunal de Contas trazer consigo a transcendência dos efeitos, de maneira a afastar incidentalmente a aplicação de uma lei federal, não só para o caso concreto, mas para toda a Administração Pública Federal, extrapolando os efeitos concretos e interpartes e tornando-os erga omnes e vinculantes.

4. CONCESSÃO DA ORDEM NO MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO para afastar a determinação contida no item 9.2 do Acordão 2.000/2017 do Tribunal de Contas da União, proferido no Processo TC 0216.009/2017-1, e determinar que as aposentadorias e pensões dos servidores substituídos sejam analisadas em conformidade com os dispositivos legais vigentes nos §§ 2º e 3º do art. 7º da Lei nº 13.464/2017 e inciso XXIII do § 1º do art. 4º da Lei nº 10.887/2004.

(MS 35410, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 13-04-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-086 DIVULG 05-05-2021 PUBLIC 06-05-2021)

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. TRIBUNAL DE CONTAS. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE FUNÇÃO JURISDICIONAL. CONTROLE DE LEGALIDADE. LEI ESTADUAL CONTESTADA EM FACE DE LEI FEDERAL. IMPOSSIBILIDADE. REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL.

1. O Supremo Tribunal Federal possui entendimento de que a possibilidade dos Tribunais de Contas exercerem controle incidental de constitucionalidade representa, como via de regra, um alargamento indevido da competência fiscalizadora que lhe foi atribuída pela Constituição Federal, frente à ausência de função jurisdicional dos órgãos administrativos. Precedente.

2. Com fundamento na repartição constitucional de competências, os Tribunais de Contas dos Estados não podem declarar inválida lei estadual contestada em face de lei federal.

3. Agravo regimental a que se nega provimento.

(RE 1361946 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 13-04-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 16-05-2023 PUBLIC 17-05-2023)

Em resumo, não pode o TCU diretamente ou por via transversa afastar abstratamente a validade de norma legal, pois, caso assim o fizesse, usurparia a competência do próprio STF, disposta no inciso I do art. 102 da CF/1988.

*Entendemos que o controle de validade de normas legais, em especial, sua constitucionalidade, pode ser efetivado pelo TCU, apenas **em caráter incidental**, com fundamento na Súmula/STF 347 e com base nos parâmetros recentemente definidos no MS 25.888:*

DIREITO CONSTITUCIONAL. CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. TRIBUNAL DE CONTAS. APRECIAÇÃO DA CONSTITUCIONALIDADE DE LEIS. SÚMULA 347. ATUAÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO. DEVER DE LICITAR. EMPRESA ESTATAL.

1. O Tribunal de Contas da União firmou compreensão no sentido da inconstitucionalidade do art. 67 da Lei 9.478/1997, segundo o qual 'os contratos celebrados pela Petrobras, para aquisição de bens e serviços, serão precedidos de procedimento licitatório simplificado, a ser definido em decreto do Presidente da República'; e por conseguinte do Decreto 2.745/1998, que com base no dispositivo legal veiculou Regulamento licitatório da empresa estatal.

2. Ausência de inconstitucionalidade manifesta. No caso em exame, a invocação da Súmula 347 do STF, pela autoridade coatora, rendeu-lhe a possibilidade de vulnerar o princípio da presunção de constitucionalidade das leis e dos atos normativos, considerando que o quadro revelava cenário em que: (i) não havia inconstitucionalidade manifesta; (ii) não existia jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de reconhecer a inconstitucionalidade do tema; (iii) a doutrina apontava na direção oposta àquela que fora adotada pelo Tribunal de Contas da União.

3. A Constituição de 1988 operou substancial reforma no sistema de controle de constitucionalidade até então vigente no país. Embora a nova Constituição tenha preservado a apreciação incidental ou difusa, é certo que a tônica reside não mais no sistema difuso, mas nas ações diretas, de perfil concentrado, o que causa necessário decote do âmbito de atuação daquele. Doutrina de Gerhard Anschütz.

*4. A normatividade da Constituição é antes de tudo um dever a ser observado por parte dos órgãos do Estado que lidam com a aplicação de normas jurídicas a casos concretos. Se ao Supremo Tribunal Federal compete, precipuamente, a guarda da Constituição Federal, é certo que a sua interpretação do texto constitucional deve ser acompanhada pelos demais órgãos públicos. Jurisprudência desta Corte quanto à apreciação de questões constitucionais pelo Conselho Nacional de Justiça e Conselho Nacional do Ministério Público. O tratamento de questões constitucionais, por parte de um Tribunal de Contas, observa a finalidade de reforçar a normatividade constitucional. **Da Corte de Contas espera-se a postura de cobrar da administração pública a observância da Constituição, mormente mediante a aplicação dos entendimentos exarados pelo Supremo Tribunal Federal em matérias relacionadas ao controle externo.***

*5. **Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal: compatibilidade com a ordem constitucional de 1988: o verbete confere aos Tribunais de Contas – caso imprescindível para o exercício do controle externo – a possibilidade de afastar (incidenter tantum) normas cuja aplicação no caso expressaria um resultado inconstitucional (seja por violação patente a dispositivo da Constituição ou por contrariedade à***

jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria). *Inteligência do enunciado, à luz de seu precedente representativo (RMS 8.372/CE, Rel. Min. Pedro Chaves, Pleno, julgado em 11.12.1961).*
6. Reafirmação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quanto à inviabilidade de realização de controle abstrato de constitucionalidade por parte de Tribunal de Contas (MS 35.410, MS 35.490, MS 35.494, MS 35.498, MS 35.500, MS 35.812, MS 35.824, MS 35.836, todos de Relatoria do Eminente Ministro Alexandre De Moraes, Tribunal Pleno, e publicados no DJe 5.5.2021).
7. Caso concreto. O Tribunal de Contas da União incorreu em uso inadequado da Súmula 347: simplesmente vocalizar o enunciado não perfaz condição suficiente para se vencer a presunção de constitucionalidade do art. 67 da Lei 9.478/1997 e do regulamento simplificado da Petrobras, aprovado pelo Decreto 2.745/1998. Disso, entretanto, não exsurge a concessão da segurança, dada a perda do objeto: o advento da Lei 13.303/2016 não só revoga o art. 67 da Lei 9.478/1997, mas também elimina a lacuna até então existente quanto a tal importante aspecto do regime próprio das empresas estatais. Precedente: MS 27.796 AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Primeira Turma, julgado em 29.3.2019, DJe 69, 4.4.2019.
8. Inviabilidade de o mandado de segurança em curso firmar tese no sentido da impossibilidade de o TCU aplicar sanções à Petrobras por atos praticados antes da vigência da Lei 13.303/2016: (i) ausência de pedido expresso, na petição inicial; (ii) o ordenamento jurídico brasileiro não comporta a veiculação de tutela declaratória pela via do mandado de segurança, o assim chamado 'mandamus normativo', desde sempre proscrito pela jurisprudência superior.
9. Agravo regimental conhecido e, no mérito, não provido.
(MS 25888 AgR, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 22-08-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 08-09-2023 PUBLIC 11-09-2023)

Dessa forma, na análise de casos concretos, pode o TCU declarar a invalidade de norma legal desde que em caráter incidental, e, no caso de leis consideradas inconstitucionais, nas hipóteses de contrariedade à jurisprudência do próprio STF.

No caso de decretos regulamentares, pode-se realizar raciocínio análogo, pois se trata de atos destinados à regulamentação das leis de modo abstrato. Não se está a discorrer neste momento sobre os decretos que veiculam meros atos administrativos. Dessa forma, os decretos regulamentares são emanados do Presidente da República, no exercício de competência constitucional, e são dotados de abstração, embora se cuidem de normas derivadas, inaptas, em regra, a inovar a ordem jurídica.

A proposta da unidade técnica, embora veiculada sob a forma de ciência, o que acarretaria menor carga cogente, afasta a validade do §7º do art. 1º do Decreto 9.355/2018, de forma abstrata.

Nesse contexto, deve-se ressaltar que o órgão competente para sustar os atos que exorbitem do poder regulamentar é o Congresso Nacional, nos termos do inciso V do art. 49 da CF/1988:
Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:
(...) V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

Assim como o TCU não pode afastar, abstratamente, a validade de lei, sob pena de usurpar função do STF, também não deveria afastar a juridicidade, em termos abstratos, de norma contida em decreto regulamentar, para não adentrar em competência exclusiva do Congresso Nacional.

Repise-se, o escopo de atuação desta Corte de Contas recai sobre a função administrativa de todos os poderes da República, da Administração direta e indireta. Porém, não abrange normas editadas no exercício da função política do Estado ou mesmo decisão judiciais.

Não se está a defender, esclareça-se, a impossibilidade de o TCU realizar a interpretação de normas. Entretanto, essa interpretação deve ser feita de forma subjacente à análise de algum caso concreto. O seguinte precedente bem ilustra o ponto:
Boletim de jurisprudência 173
Acórdão 990/2017 Plenário (Representação, Relator Ministro Benjamin Zymler)
Competência do TCU. Controle de constitucionalidade. Caso concreto. Legalidade. Ato normativo.

O TCU não tem competência para promover, em abstrato, o controle formal e material da legalidade e da constitucionalidade de atos normativos infralegais; porém, pode apreciar a constitucionalidade de normas jurídicas e atos do Poder Público, em controle difuso, de modo incidental, nos processos em que sejam analisadas matérias de sua competência (Súmula STF 347).

De mais a mais, ***o intuito desta representação colide com a jurisprudência do TCU que estabelece que os processos de representação se dirigem à análise de casos concretos e não à definição da interpretação e do alcance de normas abstratamente consideradas****:*

Boletim de jurisprudência 190

Acórdão 2000/2017 Plenário (Agravo, Relator Ministro Benjamin Zymler)

Direito Processual. Representação. Admissibilidade. Controle abstrato. Competência do TCU.

Não se conhece de representação cujo objetivo é fazer o controle abstrato de norma legal. As representações a serem examinadas pelo TCU devem ter por objeto casos concretos.

Noutro passo, poder-se-ia argumentar, evocando-se o princípio da instrumentalidade das formas, que este processo de controle externo seria assemelhado a uma consulta, a qual permite ao TCU sanar eventuais ***dúvidas acerca da aplicação de dispositivos legais e regulamentares****, nos termos do inciso XVII do art. 1º da Lei nº 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:

(...) XVII - decidir sobre consulta que lhe seja formulada por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno.

(...) § 2° A resposta à consulta a que se refere o inciso XVII deste artigo tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.

Nos processos de consulta, pode-se até mencionar o caso concreto que suscitou a dúvida, porém o objeto da apreciação do TCU é a análise das normas:

Boletim de jurisprudência 310

Acórdão 1184/2020 Plenário (Consulta, Relator Ministro Augusto Nardes)

Direito Processual. Consulta. Admissibilidade. Caso concreto.

O consulente está autorizado a mencionar o caso concreto que o levou a formular a consulta, desde que submeta ao TCU, em tese, a dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência, conforme disposto no art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU).

Desde já, esclareça-se que mesmo ***a consulta não objetiva analisar abstratamente a validade de normas jurídicas*** *– mas, sim, sanar dúvidas existentes na sua aplicação – e, no presente caso, a representante não consta do rol de legitimados aptos a deduzir tal pleito a esta Corte de Contas. Dessa forma, ainda que se pretendesse analisar o presente processo como consulta ao invés de representação, haveria um vício de legitimidade que obstaria ultrapassar a barreira do conhecimento.*

Traçados esses contornos, manifestamo-nos por que a presente representação não seja conhecida.

Mérito

Caso a proposta de não conhecimento desta representação não seja acolhida, passamos a discorrer sobre o mérito deste processo de controle externo.

A questão objeto de discussão nesta representação consiste na eventual necessidade de realização de processo licitatório nas contratações de bens e serviços por consórcios operados pela Petrobras.

A unidade técnica defende que há a obrigação de realização de licitação nessas situações por força do § 5º do art. 1º da Lei nº 13.303/2016:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, abrangendo toda e qualquer empresa pública e sociedade de economia mista da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que explore atividade econômica de produção ou

comercialização de bens ou de prestação de serviços, ainda que a atividade econômica esteja sujeita ao regime de monopólio da União ou seja de prestação de serviços públicos.
(...) § 5º Submetem-se ao regime previsto nesta Lei a empresa pública e a sociedade de economia mista que participem de consórcio, conforme disposto no art. 279 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, na condição de operadora.

Já a Petrobras defende tanto a inviabilidade fática da realização de licitações nessas hipóteses quanto a existência de norma que afasta o regime licitatório contida no § 7º do art. 1º do Decreto nº 9.355/2018:
Art. 1º Este Decreto estabelece o procedimento especial de cessão de direitos de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos pela Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras, na forma estabelecida no art. 29 , no art. 61 , caput e § 1º , e no art. 63 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997 , e no art. 31 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010 .
(...) § 7º As contratações de bens e serviços efetuadas pelos consórcios operados pela Petrobras ficarão sujeitas ao regime próprio das empresas privadas, hipótese em que não se aplica o procedimento licitatório, observados os princípios da administração pública previstos na Constituição.

Em acréscimo, a estatal assegura que opera, nos consórcios, sob normativos de gestão internacionalmente padronizados. No caso, a disciplina estaria contida, em especial, nos Joint Operating Agreements – JOAs e nos Contratos de Partilha da Produção – CPPs, os quais regulam os direitos e as obrigações dos consorciados, além de estabeleceram as normas de contratação. Os modelos contratuais seriam gerados por reconhecidas entidades internacionais, tais como a Association of International Energy Negotiators – AIEN.

A estatal enfatiza o risco da incompatibilidade do regime licitatório previsto na Lei nº 13.303/2016 com a disciplina dos consórcios prevista nos JOAs. Essa incompatibilidade poderia acarretar o desfazimento das parcerias ou a perda da qualidade de operadora pela estatal. Inclusive, em memorial complementar, apresenta caso concreto de consorciada que recusou a incidência de normas licitatórias.

Neste ponto, cabe consignar que, de fato, há uma aparente incompatibilidade entre a dicção do § 5º do art. 1º da Lei nº 13.303/2016 e a norma contida no § 7º do art. 1º do Decreto nº 9.355/2018. Entretanto, a análise dessa controvérsia merece reflexão acurada acerca dos diversos aspectos da complexa e importante atividade de Exploração e Produção – E&P de petróleo.

Inicialmente, ***não se pode olvidar que o decreto regulamentar subscrito pelo Presidente da República possui presunção de constitucionalidade e de legalidade e obriga a Administração direta e indireta, ou seja, possui força cogente em relação à Petrobras.***

Não se pode também deixar de mencionar o fato de a constitucionalidade do referido decreto ter sido submetida à apreciação do Plenário do STF no âmbito da ADI 5.942. Diante de concessão de medida liminar pelo então Ministro-Relator Marco Aurélio, houve o ajuizamento da Suspensão de Tutela Provisória – STP 106, no âmbito da qual o então Presidente do STF deferiu liminar na qual salientou os riscos de afastamento do Decreto nº 9.355/2018 do ordenamento jurídico:
A decisão monocrática que suspendeu os efeitos do Decreto nº 9.355, de 25 de abril de 2018, inibe a formação de eventuais Joint Ventures (modelo estratégico de parceria comercial), uma vez que ***os agentes econômicos não se submeterão às externalidades negativas decorrentes das delongas próprias dos procedimentos mais rígidos e solenes de contratação, em marcante descompasso com a dinâmica e complexa realidade do mercado internacional do petróleo.***
Ressalte-se que tais parcerias são indispensáveis para o compartilhamento dos riscos inerentes a essas sofisticadas atividades, bem como viabilizam aportes necessários à implementação da política de pagamento de bônus fixados e aos investimentos nas áreas a serem exploradas.
Ademais, ***a atuação em parcerias permite que a empresa estatal exerça o papel de Operadora de Consórcios de Exploração e Produção nos contratos a serem celebrados, assim como nas avenças em vigência, podendo, nessa condição, entre outras vantagens competitivas, desenvolver expertise e assumir a condução de investimentos de elevada envergadura no setor petrolífero, exercendo a prerrogativa de ditar a forma e o momento de aplicação de recursos.***

Por outro lado, ao perder a condição de Operadora de Consórcios de Exploração e Produção, a Petróleo Brasileiro S.A. – PETROBRAS deixará de perceber das empresas não-operadoras os expressivos valores de ressarcimento por gastos administrativos e custos adicionais, obrigando-se, em razão da inversão de posição, a repassar a sua cota-parte relativa aos custos administrativos e demais encargos.

Diante do julgamento pela improcedência da ADI 5.942, a STP foi extinta sem julgamento de mérito. Entretanto, os argumentos lançados pelo Presidente do STF merecem atenção por salientarem os riscos de se impor à Petrobras a obrigação de licitar, enquanto operadora de consórcio.

O julgamento da ADI 5.942 também deve ser valorado, pois o pedido de declaração de inconstitucionalidade do Decreto nº 9.355/2018 foi rejeitado, ou seja, foi mantida sua presunção de juridicidade. Cabe consignar que não houve o trânsito em julgado dessa ação, pois foram opostos embargos declaratórios que tratam do tema objeto deste processo de controle externo.

Verifica-se que a delegação das atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural a consórcios de empresas foi efetivada ainda em 1997, por força dos arts. 38 e 63 da Lei nº 9.478/1997. Dessa forma, ***a Petrobras opera em consórcio já há bastante tempo e sob as normas praticadas no mercado internacional (JOAs), além dos Contratos de Partilha da Produção – CPPs.***

A par do ponto positivo para a governança com a utilização dos modelos internacionais de contratação, deve-se mencionar o controle efetivado pelas outras consorciadas, que podem vetar contratações, por exemplo, antieconômicas, além da possibilidade do exercício do controle por essa Corte de Contas. O fato de não se empregar os estritos termos licitatórios previstos na Lei nº 13.303/2016 não impede que o TCU fiscalize essas avenças.

A atuação das petroleiras em consórcio na atividade de E&P viabiliza a ***diluição dos investimentos e dos riscos entre as consorciadas****, sendo especialmente útil em projetos de grande monta. Em termos concretos,* ***atualmente, 78% da produção da Petrobras é efetivada por meio de parcerias.***

Neste ponto, deve-se enfatizar que o direito não pode viabilizar a operação pela Petrobras em consórcio como operadora (Lei nº 9.478/1997) e ao, mesmo tempo, tornar inócua essa previsão legal (Lei nº 13.303/2016) ao exigir licitação nas contratações de fornecimento de bens e serviços pelo consórcio.

Dessa forma, a Petrobras, ***enquanto operadora de consórcio de E&P*** *contrata bens e serviços com base no regime internacional de contratação da indústria do petróleo. Trata-se de* ***atividade complexa e notoriamente exitosa****, pois responsável, como já citado, por 78% da produção nacional de petróleo.*

Por fim, não podem ser desprezados os riscos apontados pela estatal ao se impor o regime licitatório às contratações efetivadas pelos consórcios nos quais ela seja operadora. A avaliação dos riscos e das consequências práticas da decisão deve ser objeto de análise pelo julgador por força do art. 20 da LINDB, na redação dada pela Lei nº 13.655/2018:

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. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

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. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Não se pode dar vazão ao brocardo latino fiat iustitia, et pereat mundus, pois uma interpretação do ordenamento jurídico não deve inviabilizar o exercício de uma atividade lícita, exitosa e relevante para a segurança nacional. Há o risco real de a Petrobras perder a condição de operadora desses consórcios caso seja compelida a adotar o procedimento licitatório nos moldes da Lei nº 13.303/2016. A propósito, nessa hipótese, ***a nova operadora estaria desobrigada de utilizar regras licitatórias estatutárias, ou seja, as contratações seriam feitas da mesma forma, com fundamento nos JOAs, apenas com a retirada da estatal da condição de liderança do consórcio.***

Repise-se, a imposição de regime licitatório nos termos da Lei nº 13.303/2016 tem o condão de alterar situação normativa consolidada há anos com consequências imprevisíveis, além de frustrar as expectativas de suas parceiras que se consorciaram sob o regime dos JOAs. Neste ponto, deve-se salientar que a atuação desta Corte de Contas deve dar concreção aos valores da segurança jurídica e da boa-fé objetiva.

Esses princípios foram acolhidos em diversos precedentes do STF que superaram situações de violação à juridicidade, porém, se mantiveram por longo intervalo temporal:

Embargos de declaração nos embargos de declaração no mandado de segurança. 2. Direito Administrativo. 3. Conselho Nacional de Justiça. Desconstituição dos atos de investidura de servidores do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. Nomeações efetivadas após a Constituição Federal de 1988, sem aprovação em concurso público. 4. Inaplicabilidade do prazo decadencial de 5 anos, previsto no art. 54 da Lei 9.784/1999. 5. ***Possibilidade de mitigação dos efeitos de atos inconstitucionais em prol de razões de segurança jurídica.*** *Atos de nomeação em cargos públicos sem a realização de concurso público foram assinados por Presidente de Tribunal de Justiça há mais de 20 anos. Boa-fé dos impetrantes. 6. Proposta de modulação de efeitos acolhida. 7. Embargos de declaração acolhidos em parte, tão somente para reconhecer a boa-fé dos embargantes e, assim, modular os efeitos da decisão para manter a validade dos atos inconstitucionais em relação a eles.*
(MS 27673 ED-ED, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 10-10-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-268 DIVULG 09-11-2020 PUBLIC 10-11-2020)

AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. VPNI. DEVOLUÇÃO DE PARCELAS RECEBIDAS POR FORÇA DE DECISÃO JUDICIAL. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTE ESPECÍFICO DO PLENÁRIO PARA SITUAÇÃO IDÊNTICA. PRINCÍPIOS DA BOA-FÉ E DA SEGURANÇA JURÍDICA. 1. Quando do julgamento do MS 25.430, o Supremo Tribunal Federal assentou, por 10 votos a 1, que as verbas recebidas em virtude de liminar deferida por este Tribunal não terão que ser devolvidas por ocasião do julgamento final do mandado de segurança, em função dos ***princípios da boa-fé e da segurança jurídica*** *e tendo em conta expressiva mudança de jurisprudência relativamente à eventual ofensa à coisa julgada de parcela vencimental incorporada à remuneração por força de decisão judicial. Precedentes. 2. Agravo regimental a que se nega provimento.*
(MS 31543 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Primeira Turma, julgado em 14-10-2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-237 DIVULG 07-11-2016 PUBLIC 08-11-2016)

No presente caso, a Petrobras, enquanto operadora de consórcio, desde a abertura do mercado de exploração e produção de Petróleo, em 1997, e, recentemente, sob o manto do Decreto nº 9.355/2018, atua segundo os padrões internacionais de contratação dessa indústria. As parcerias foram firmadas com base nessas premissas. A ruptura abrupta desse modelo representa afronta à segurança jurídica e à boa-fé objetiva.

Diante desses fatos, considera-se mais apropriado, caso se ultrapasse a fase da admissibilidade desta representação, que se expeça recomendação à Casa Civil da Presidência da República para que envide esforços para eliminar a aparente incompatibilidade entre o § 5º do art. 1º da Lei nº 13.303/2016 e o § 7º do art. 1º do Decreto nº 9.355/2018.

A solução para essa divergência normativa pode se dar de diversas formas, como, por exemplo, a deflagração de processo legislativo para a edição de lei específica para as contratações de E&P de petróleo por consórcios operados pela Petrobras."

5. Estando o feito aguardando apreciação no meu gabinete, sobrevieram novos memoriais apresentados pela Petrobras (peças 60 e 61), contrapondo-se à proposta da AudPetróleo.

6. Considerando a decisão adotada pelo Supremo Tribunal Federal quando da apreciação dos Embargos de Declaração opostos na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5942/DF, segundo a qual "*restou expressamente assentado no acórdão embargado a constitucionalidade do §7° do art. 1º do Decreto nº 9.355/2018, ficando consignado a necessária observância dos princípios que regem a Administração Pública nas contratações a serem realizadas pelos consórcios, dispensada a realização de procedimento licitatório, independente da composição do consórcio*", bem como a necessidade de atualização, à luz dessa decisão, dos exames conduzidos nestes autos sobre a aplicabilidade do dispositivo legal em questão nas contratações de bens e serviços efetuadas pelos consórcios operados pela Petrobras, determinei (peça 62) a restituição do processo à unidade técnica, para instrução

complementar, a qual deveria abranger, também, os elementos adicionais de defesa apresentados pela Petrobras (peças 54 a 58, 60 e 61), com retorno ao meu gabinete via Ministério Público junto a este Tribunal.

7. Em cumprimento a esse comando, a AudPetróleo exarou nova instrução de mérito (peça 67), nos seguintes termos:

"(...) ***EXAME TÉCNICO***

Introdução: o contexto da controvérsia e o objeto da análise

27. Importante esclarecer que a presente representação foi autuada com supedâneo do art. 246 do RITCU que assevera que no curso de fiscalização, ao se analisar caso concreto durante fiscalização se verificado procedimento que possa resultar dano ao erário ou irregularidade grave a equipe de auditoria representará ao dirigente da unidade técnica, desde logo, com suporte em elementos concretos e convincentes.

28. No caso, ao se fiscalizar os procedimentos relacionados ao PDP SEAP 1, especialmente os atinentes à contratação de plataforma do tipo FPSO para desenvolvimento e produção de campo petrolífero na região de Sergipe-Alagoas, verificou-se que diversos requisitos legais dos processos de contratação fixados na Lei 13.303/2016 não estavam sendo seguidos.

29. Observou-se que, embora se estivesse analisando o caso concreto de SEAP 1, as consequências da não observância legal extrapolavam o caso em análise. Portanto, nunca se deixou de analisar o caso concreto de SEAP, apenas se ponderou que se tratava de um entendimento da Petrobras danoso que se não cerceado poderia ter consequências para além de SEAP. Não se tratava de uma irregularidade pontual, mas uma irregularidade que poderia ser classificada como grave pela sua possível generalização para fora do caso analisado, razão pela qual a equipe técnica com supedâneo do RITCU, representou ao TCU. Caso assim não fosse, não faria sentido haver a previsão do art. 246 do RITCU, isto é, da necessidade de representar em processo apartado o caso e a situação observada deveria ser tratado no processo principal.

30. Da mesma forma, nunca se questionou a constitucionalidade do Decreto 9.355/2018 seja por via direta ou transversa e o que se buscou na proposta de encaminhamento foi, em última análise, cientificar a Petrobras que realizar as contratações da forma observada no caso concreto fere a Lei 13.303/2016.

31. A própria proposta de encaminhamento à peça 50 deixa claro que o que se buscou até o momento foi cientificar a Petrobras quanto ao fato de que a exigência de licitação para aquisição de bens e serviços pela Petrobras estende-se aos consórcios operados por essa sociedade de economia mista, em função do §5º do art. 1º da Lei 13.303/2016, sendo irregular, no entendimento do STF como se verá demonstrado adiante, a utilização do §7º do art. 1º do Decreto 9.355/2018 para tal fim.

32. Por fim, em relação aos esclarecimentos iniciais, ao discorrer sobre a segregação da natureza objetiva do presente processo de representação e a subjetiva que restou sendo tratada no processo principal, foi apenas no sentido de evitar que houvesse confusão processual haja vista as inúmeras petições, memoriais e defesas apresentadas pela Petrobras.

33. Ou seja, buscou-se esclarecer que no processo principal (TC 002.542/2022-6) deveriam ser tratadas as 'causas subjetivas', isto é, atos praticados por gestores, e nesta representação deveriam ser tratadas as 'causas objetivas', isto é, as razões ou entendimento que poderiam dar sustentação aos atos praticados de modo a garantir a celeridade processual garantindo o tratamento das defesas de forma segregada, na visão da equipe de auditoria, esta seria a razão última da existência de previsão no RITCU de autuação de processo apartado.

34. Portanto, data vênia, não se busca diretamente ou por via transversa afastar abstratamente a validade de norma legal, pois, caso assim o fizesse, de fato, se estaria usurpando a competência do próprio STF, disposta no inciso I do art. 102 da CF/1988.

35. Por entender que a representação em comento se destina a analisar ato administrativo individualmente considerado, as contratações de SEAP 1, não buscando interpretar normas legais (Lei 13.303/2016) ou infralegais (Decreto 9.355/2018), porém ressaltando das consequências que a

prática da Petrobras pode ter em múltiplas contratações, entende-se por satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235, 237, inciso V, e 246 do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, §1º, da Resolução – TCU 259/2014.

36. Portando, afasta-se a preliminar de não conhecimento por suposto controle abstrato, repise-se, a representação se limita ao controle concreto de ato de gestão identificado na fiscalização (SEAP 1), com achados que indicam irregularidade grave e potencial dano ao erário, nos termos do art. 246 do RITCU. Não se busca, direta ou indiretamente, afastar a validade do Decreto 9.355/2018; o objetivo é cientificar a Petrobras de que a exigência de licitação para aquisição de bens e serviços se estende aos consórcios operados, por força do §5º do art. 1º da Lei 13.303/2016, sendo irregular o uso do §7º do art. 1º do referido decreto para afastar a lei. A segregação entre 'causas objetivas' (nesta representação) e 'causas subjetivas' (processo principal) evita confusão processual e assegura o contraditório, estando satisfeitos os requisitos de admissibilidade do RITCU e da Resolução-TCU 259/2014.

37. Feitas essas considerações iniciais passa-se ao mérito.

O Arcabouço Normativo da Contratação Pública no Brasil: A Base Legal Ignorada

38. Antes de adentrar nas decisões do STF, é imperativo estabelecer o sólido arcabouço normativo que rege as contratações no âmbito da Administração Pública. A Constituição Federal (art. 37, XXI) e, em especial, a Lei 13.303/2016 (art. 28), estabelecem a licitação como regra para a contratação de obras, bens e serviços pela Petrobras, inclusive quando atua como operadora de consórcios.

*39. O ponto central para a presente análise é a dicção cristalina do **§5º do art. 1º da Lei 13.303/2016**, que determina: 'Submetem-se ao regime previsto nesta Lei a empresa pública e a sociedade de economia mista que participem de consórcio, conforme disposto no art. 279 da Lei 6.404, de 15 de dezembro de 1976, **na condição de operadora**'.*

40. Este regime jurídico completo e hierarquicamente superior exige a licitação, e qualquer exceção a essa regra deve ser extraordinária e devidamente justificada.

*41. Este comando legal é inequívoco e não deixa margem para interpretações: quando a Petrobras atua como operadora de um consórcio, ela deve se submeter à realização de licitação. A dispensa dessa obrigação, portanto, necessitaria de **lei em sentido formal**, ou seja, uma outra lei, de mesma hierarquia, que expressamente revogasse ou criasse uma exceção ao comando contido na Lei 13.303/2016. Um decreto, por ser ato normativo secundário, não possui o condão de derrogar uma lei.*

42. Nesse contexto, a pretensão da Petrobras de pautar sua atuação nas regras de acordos privados, como os Acordos de Operações Conjuntas (Joint Operating Agreements – JOAs) ou os Contratos de Partilha da Produção (CPPs), em detrimento das disposições da Lei 13.303/2016, é juridicamente insustentável e passível de acarretar a nulidade das contratações assim realizadas, por violação direta ao princípio da legalidade.

43. A defesa da Estatal, conforme se observa nos memoriais juntados aos autos (peças 54 a 58, 60 e 61), para justificar a não submissão ao procedimento licitatório, invoca a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5.942/DF para justificar a não submissão de suas contratações de plataformas petrolíferas tipo FPSO ao procedimento licitatório da Lei das Estatais.

*44. O cerne desta análise é, portanto, desvendar a real extensão e os limites do entendimento firmado pelo STF no referido julgamento e, em seguida, confrontar esse entendimento com os argumentos apresentados pela Petrobras. O objetivo é demonstrar que, ao contrário de uma interpretação apressada e superficial, uma análise técnica da decisão revela que a Suprema Corte, ao resolver uma **aparente ambiguidade** em seu julgado, forneceu uma diretriz clara e inequívoca de que mesmo a contratação de um ativo complexo como um FPSO permanece sob a égide obrigatória da Lei das Estatais.*

45. Esta instrução fará a análise da decisão do STF na ADI 5.942/DF e sua aplicação à

*contratação de bens e serviços por consórcios operados pela Petrobras e **refutará** a tese de que o Decreto 9.355/2018 poderia dar interpretação conforme ao §5º do art. 1º da Lei 13.303/2016 e afirmará que a decisão do STF na ADI 5.942/DF e no Embargo de Declaração oposto na ação não causou restrição ao alcance do dispositivo legal da Lei das Estatais.*

A Ação Direta de Inconstitucionalidade no Supremo

46. A aludida ADI 5.942/DF transitada em julgado no STF tratou de ação dirigida contra o Decreto 9.355/2018, que 'estabelece regras de governança, transparência e boas práticas de mercado para a cessão de direitos de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos pela Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras', conforme bem explicado na manifestação da PGR (peça 63).

47. A PGR pontou que houve defesa do requerente sobre a natureza primária, autônoma e abstrata do Decreto 9.355/2018, sustentando afronta aos princípios da legalidade e da separação de poderes. Sob o pretexto de regulamentar as Leis 9.478/1997 e 12.351/2010, o diploma conteria inovação normativa em tema submetido à reserva legal pelos arts. 22, XXVII, 37, XXI, e 48, V da Constituição da República e que a previsão de dispensa de licitação para contratações de bens e serviços por consórcios operados pela Petrobras (art. 1º, §2º e §7º, e o §3º, inciso I do decreto) seria incompatível com o regime aprovado pelo Congresso Nacional na Lei 13.303/2016, contrariando os comandos expressos do art. 173, §1º, III da CF/88 e os princípios da moralidade e da eficiência.

48. Fora apontada, portanto, antinomias entre o questionado Decreto 9.355/2018 e a Lei 13.303/2016, notadamente: (i) quanto ao art. 11 do decreto, que prevê procedimento especial de cessão de direitos sem observar a ordem de fases do art. 51 da Lei 13.303/2016; (ii) quanto ao art. 3º, I do decreto, que suprime a exigência de justificação de inviabilidade de procedimento competitivo para dispensa de licitação, a qual consta do art. 28, §3º, II da Lei 13.303/2016; e (iii) o §7º do art. 1º do decreto que afasta as contratações de bens e serviços efetuadas pelos consórcios operados pela Petrobras da necessidade de procedimento licitatório, em choque frontal com a lei, principal ponto para o caso desta representação.

49. Nesse cenário, o §7º do art. 1º do Decreto 9.355/2018 não pode ser utilizado para afastar a licitação de bens e serviços em consórcios operados pela Petrobras, dado seu choque frontal com o §5º do art. 1º da Lei 13.303/2016, ponto central desta representação, ao qual se soma a cláusula de barreira firmada pelo STF como se verá adiante.

Metodologia de Análise de Decisões do STF: A Doutrina do Efeito Vinculante e a Teoria dos Precedentes

50. Para compreender o que o STF de fato decidiu, é fundamental aplicar a metodologia correta de análise de suas decisões, fundamentada na doutrina constitucional brasileira.

*51. O ponto de partida é o **efeito vinculante**, instituto consolidado pela Emenda Constitucional 45/2004, que determina que as decisões definitivas de mérito em ADI e ADC produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública **(MASSON, Nathalia. Manual de Direito Constitucional, p. 3, peça 64)**.*

*52. Contudo, a questão crucial é saber **o que** na decisão efetivamente vincula. A doutrina e a jurisprudência do STF distinguem as partes de um acórdão da seguinte forma:*

a) A Ementa e a Parte Dispositiva (O Resumo e o Resultado): A Ementa é o resumo que encabeça o acórdão. A Parte Dispositiva é a conclusão final (ex: 'julgo improcedente o pedido'). Ambas informam o que foi decidido, mas não explicam por quê.

b) Os Votos (O Coração da Decisão): O verdadeiro entendimento da Corte está na fundamentação contida nos votos dos ministros. Dentro dos votos, é crucial diferenciar:

b.1.) A Razão de Decidir (Ratio Decidendi): Este é o núcleo da decisão, o conjunto de argumentos essenciais e determinantes para se chegar à conclusão final;

b.2.) Dito de Passagem (Obiter Dictum): São comentários, opiniões ou argumentos secundários que não são essenciais para a decisão.

*53. Segundo a doutrina dominante, o STF tem adotado, em suas manifestações mais recentes, a '**teoria restritiva**' do efeito vinculante. Sob essa teoria, o efeito vinculante formal se restringe à **parte dispositiva** da decisão. Isso significa que nem mesmo a ratio decidendi (os fundamentos essenciais) possui força vinculante formal, embora seja ela que forme o precedente e oriente a interpretação. Um obiter dictum, por sua vez, não possui qualquer força vinculante, tendo apenas valor persuasivo **(MASSON, Nathalia. Manual de Direito Constitucional, p. 6)**.*

*54. Ou seja, para analisar a decisão do STF sobre esse tema, é fundamental aplicar a metodologia correta, que distingue a **ratio decidendi** (a razão de decidir, que forma o precedente) dos **obiter dicta** (os 'ditos de passagem', que não vinculam, mas esclarecem o pensamento do julgador). Este é o ponto principal para elucidar a tentativa da Petrobras de intrujar e convencer a Corte de Contas em adotar conduta díspar daquela que o STF já circunscreveu tanto na decisão da ADI quanto nos embargos perante o STF.*

Análise Detalhada dos Votos da ADI 5.942: A Construção do Entendimento da Corte

*55. A maioria do STF, liderada pelo Ministro Alexandre de Moraes, votou pela constitucionalidade do decreto, ponto este, repise-se, jamais questionado pela equipe de auditoria. A ratio decidendi (razão de decidir) que sustentou essa conclusão foi a de que a **cessão de direitos de exploração** (venda de ativos) é uma operação negocial de natureza única, justificando um procedimento especial.*

56. Contudo, a controvérsia para o presente caso não reside na ratio decidendi, mas sim na forma como o STF lidou com o §7º do Decreto 9.355/2018, que tratava de um tema distinto: as contratações operacionais.

57. A tabela a seguir resume as posições dos ministros, divididos entre os dois grupos formados durante o julgamento.

Tabela 1 - Posições dos ministros do STF na ADI 5.942/DF

Nome do Ministro	***Posição sobre o Decreto 9.355/2018 e a Contratação de Obras, Serviços ou Produtos***
Grupo 1: Pela Inconstitucionalidade do Decreto (3 Votos Vencidos)	
Marco Aurélio (Relator)	** **Sobre o Decreto: Inconstitucional.** Argumentou que o decreto criou um 'verdadeiro microssistema licitatório', usurpando uma competência que é exclusiva do Congresso Nacional. * **Sobre Obras, Serviços e Produtos:** Defendeu que, na ausência de uma lei específica, a **Lei 13.303/2016 deveria ser aplicada**, implicando submissão total ao regime licitatório.*
Edson Fachin	** **Sobre o Decreto: Inconstitucional.** Acompanhou o relator, afirmando que o decreto 'teria usurpado a competência própria do Congresso Nacional'. * **Sobre Obras, Serviços e Produtos:** Sua posição é de que a Petrobras deve se submeter ao regime de licitações previsto na Lei 13.303/2016.*
Rosa Weber	** **Sobre o Decreto: Inconstitucional.** Acompanhou o relator, afirmando que o decreto promoveu uma 'indevida incursão em seara constitucionalmente reservada a lei em sentido formal'. * **Sobre Obras, Serviços e Produtos:** Defendeu a aplicação integral da Lei 13.303/2016.*
Ricardo Lewandowski	** **Sobre o Decreto: Inconstitucional.** Acompanhou o relator, afirmando que não seria admissível que a exigência constitucional de licitação fosse afastada por um ato do Poder Executivo, sendo essa uma matéria reservada exclusivamente à lei em sentido formal. * **Sobre Obras, Serviços e Produtos:** Votou pela aplicação da **Lei 13.303/2016**, considerando o Decreto 9.355/2018 integralmente inconstitucional e, portanto, inaplicável para qualquer finalidade, incluindo a contratação de obras, serviços e produtos.*
Grupo 2: Pela Constitucionalidade do Decreto (6 Votos Vencedores)	

Luiz Fux (Iniciou a Divergência e redigiu o voto vencedor para o Acórdão)	** **Sobre o Decreto: Constitucional.** Argumentou que o mercado de petróleo e gás possui 'singularidades' que justificam um regime diferenciado para a cessão de direitos. *** Sobre Obras, Serviços e Produtos:** Seu voto, que se tornou a tese vencedora, estabeleceu uma 'cláusula de barreira' explícita, afirmando que a contratação de 'obras, serviços ou produtos, se submete indiscutivelmente à Lei 13.303/16', conforme esclarecido nos embargos.*
Alexandre de Moraes (Liderou a tese do voto vencedor)	** **Sobre o Decreto: Constitucional**. Acompanhou a divergência com voto próprio. *** Sobre Obras, Serviços e Produtos:** Seu voto também acompanhou a improcedência da ação, reforçando o entendimento da maioria de que a contratação de 'obras, serviços ou produtos, se submete indiscutivelmente à Lei 13.303/16', conforme esclarecido nos embargos.*
Luís Roberto Barroso, Gilmar Mendes, Dias Toffoli, Celso de Mello	** **Sobre o Decreto: Constitucional.** Acompanharam a divergência e formaram a maioria que julgou a ação improcedente. ***Sobre Obras, Serviços e Produtos:** Integraram o grupo majoritário, cujo voto condutor (do Min. Luiz Fux) validou o decreto para a cessão de direitos, mas com a ressalva explícita sobre a aplicação da Lei 13.303/2016 para obras, serviços e produtos.*

Fonte: Elaboração própria a partir do inteiro teor do acórdão (peça 65).

58. O voto na Ministra Cármen Lúcia foi parcialmente divergente. Sobre o decreto votou pela procedência parcial do pedido. Sobre obras, serviços e produtos considerou que o §7º do art. 1º do Decreto era inconstitucional, pois extrapola o poder regulamentar do Presidente da República.

*59. Portanto, no que tange ao assunto tratado nos autos, a decisão foi unânime. **Todos os onze ministros entenderam que se deve aplicar integralmente a Lei 13.303/2016 no que tange a obras, serviços ou produtos**.*

*60. Adentrando nas razões de decidir, o que seria desnecessário já que colecionando-se os votos não haveria o que se discutir, à primeira vista, a decisão da maioria do STF pode parecer ambígua. Por um lado, a Corte julgou a ADI improcedente (considerou o decreto constitucional), por outro, o voto condutor da maioria, do Ministro Luiz Fux, estabeleceu uma cláusula de barreira: 'Em nada se confunde com a contratação de obras, **serviços ou produtos**, que se submete **indiscutivelmente** à Lei 13.303/16.'*

*61. Porém, essa tensão cria uma **ambiguidade apenas aparente**. Uma análise hermenêutica adequada revela que não há duas interpretações válidas, mas sim uma diretriz clara. O uso enfático do termo 'indiscutivelmente' pelo redator do acórdão não foi acidental; foi um ato deliberado para resolver a potencial contradição. Ele funciona como uma **norma de contenção**, um guia interpretativo que qualifica o alcance da decisão.*

*62. A leitura técnica correta é que o STF proferiu uma **validação qualificada**: o decreto é constitucional para seu fim principal (cessão de direitos), mas sua aplicação aos efeitos secundários (contratações operacionais de bens e serviços) foi expressamente limitada pela própria Corte.*

63. A defesa da Petrobras, em seus memoriais, constrói uma narrativa segundo a qual a decisão do STF teria dado uma autorização ampla e irrestrita para a não aplicação da Lei 13.303/2016 em seus consórcios. Analisemos os principais argumentos da Estatal à luz do que foi efetivamente decidido.

64. A Petrobras alega que, com a decisão na ADI 5942 e a posterior rejeição dos Embargos de Declaração (peça 61): 'não há mais dúvidas sobre a constitucionalidade do Decreto 9.355/2018 e, consequentemente, da inaplicabilidade da Lei 13.303/2016 às contratações que a Petrobras efetua quando opera Consórcios de E&P'.

65. Este argumento é uma meia-verdade e representa uma interpretação seletiva e descontextualizada.

66. De fato, é verdade que o STF julgou o decreto constitucional, o que nunca se questionou. No entanto, a leitura do voto condutor do acórdão, revela que essa foi uma validação qualificada. O voto estabeleceu uma 'cláusula de barreira' explícita para evitar que a decisão fosse generalizada (p. 33 da peça 65): 'Em nada se confunde com a contratação de obras, serviços ou

produtos, que se submete indiscutivelmente à Lei 13.303/16'.

67. O uso enfático do termo 'indiscutivelmente' foi um ato deliberado para resolver a potencial contradição, funcionando como uma norma de contenção que qualifica o alcance da decisão. A Petrobras, em sua argumentação, convenientemente ignora essa ressalva fundamental, que é a chave para a correta interpretação do julgado.

68. A alegação da Petrobras de que a rejeição dos embargos 'eliminou qualquer dúvida' é uma inversão da lógica. A rejeição unânime dos embargos significa que o STF considerou sua decisão original 'já clara e completa', conforme asseverou. E o que era essa decisão 'clara'? Era uma decisão que, ao mesmo tempo, validou o decreto para seu fim principal (a ratio decidendi) e estabeleceu a limitação explícita para obras, serviços e produtos (o obiter dictum de contenção).

69. Portanto, a análise da decisão à luz da metodologia que distingue ratio decidendi e obiter dictum revela uma validação qualificada: o decreto vale para seu fim principal, mas foi expressamente limitado pelo voto condutor com a cláusula de barreira segundo a qual 'em nada se confunde com a contratação de obras, serviços ou produtos, que se submete indiscutivelmente à Lei 13.303/16'. A tentativa de transformar comentários em fundamento decisório foi repelida pelo próprio STF ao rejeitar os embargos por unanimidade e ao qualificar trecho como 'mero obiter dictum', validando a metodologia aqui empregada e impedindo citação seletiva para ampliar indevidamente o alcance do decreto.

<u>A Confirmação Final: O Julgamento dos Embargos e a Classificação Explícita de um Argumento como Obiter Dictum</u>

*70. A robustez desta análise é corroborada de maneira definitiva pelo julgamento dos Embargos de Declaração (peça 66). Nesse recurso, o Plenário, de forma **unânime**, rejeitou o pedido de esclarecimento. É neste ponto que a própria Corte elucida a questão.*

*71. O julgamento dos embargos, ao reafirmar a clareza da decisão original, solidificou a validade dessa limitação. Ao justificar a rejeição, o voto do relator dos embargos, **Ministro Luiz Fux**, classifica explicitamente um trecho do voto original como um argumento de passagem: 'O recurso oposto tem como objetivo transformar trecho do voto condutor em fundamento para reforma da decisão, o que não se admite, por se tratar de **mero obiter dictum**.'*

72. Ou seja, o voto do Ministro Luiz Fux nos embargos ao usar o próprio termo técnico 'mero obiter dictum' para rechaçar a tentativa do recorrente de usar outro trecho do voto de forma descontextualizada (p. 9 da peça 66).

73. Este trecho do julgamento dos embargos é de valor inestimável, pois prova que o próprio STF utiliza e reconhece formalmente a distinção entre ratio decidendi e obiter dictum, e ativamente impede que 'ditos de passagem' sejam indevidamente utilizados para fundamentar teses que não foram o objeto central da decisão, como busca a Petrobras fazer nos autos.

<u>Principal Argumento da Petrobras: Uma Citação Seletiva</u>

74. A Petrobras reverbera trecho estrategicamente pinçado do acórdão dos Embargos de Declaração Embargos opostos na ADI 5942/DF, segundo o qual:

'...restou expressamente assentado no acórdão embargado a constitucionalidade do §7° do art. 1º do Decreto nº 9.355/2018, ficando consignado a necessária observância dos princípios que regem a Administração Pública nas contratações a serem realizadas pelos consórcios, dispensada a realização de procedimento licitatório, independente da composição do consórcio.'

75. Antes de adentrar na análise específica desse trecho, é necessário antecipar a distinção central que orienta a correta interpretação do julgado do STF: o voto do Ministro Luiz Fux, utilizado pela estatal, foi classificado pelo próprio Supremo como mero obiter dictum (comentário acessório), sem força para formar a decisão enquanto a afirmação do Ministro Luiz Fux, de que a contratação de obras, serviços ou produtos se submete 'indiscutivelmente' à Lei 13.303/16, constitui verdadeira 'cláusula de barreira' e parte central do julgado (ratio decidendi), inserida propositalmente para estabelecer um limite claro e inegociável à decisão. Essa diferenciação, por si só, afasta a tentativa de equiparar ambos os trechos e evidencia que apenas o voto de Alexandre de

Moraes possui caráter vinculante para a matéria em exame.

76. Com essa distinção estabelecida, verifica-se que o trecho citado pela Petrobras realmente existe no acórdão dos Embargos de Declaração. No entanto, a forma como é apresentado omite o contexto crucial que altera completamente seu significado, configurando exemplo clássico de interpretação seletiva e descontextualizada. O próprio julgamento dos embargos fornece a resposta para refutá-lo, ao reconhecer formalmente que se trata de um obiter dictum e impedir que 'ditos de passagem' sejam indevidamente utilizados como fundamento central da decisão.

77. Este trecho está no voto do Ministro Luiz Fux, relator dos embargos. O contexto real é que, nesse parágrafo, o Ministro Luiz Fux estava descrevendo o que a maioria decidiu no julgamento original (o acórdão principal da ADI 5.942), para então verificar se havia alguma omissão ou contradição a ser corrigida, como alegava o autor dos embargos.

78. O erro da Petrobras está em apresentá-lo como se fosse a conclusão final e absoluta do STF sobre o tema, quando, na verdade, tratava-se apenas de um resumo da decisão anterior (o acórdão principal da ADI 5.942), feito para contextualizar a análise do recurso.

79. A forma como é apresentado pela Petrobras omite o contexto crucial que muda completamente seu significado, sendo um exemplo clássico de uma interpretação seletiva e descontextualizada, e o próprio documento dos embargos dá a resposta para refutá-lo.

80. É como dizer: 'No julgamento anterior, ficou decidido X'. Isso é uma descrição, não uma nova afirmação de que X é a única verdade.

81. O contexto é tudo e a prova de que o argumento da Petrobras é uma meia-verdade está no que o voto do Ministro Luiz Fux faz imediatamente depois de apresentar esse resumo. Ele continua sua análise para rejeitar os embargos, e para isso, ele usa justamente a distinção já discorrida na introdução da presente análise entre ratio decidendi e obiter dictum.

82. O voto dos embargos, para provar que a decisão original era clara, cita e reafirma a importância da ressalva feita pelo Ministro Alexandre de Moraes. O acórdão dos embargos, para rejeitar o recurso, diz que o recorrente [da mesma forma que a Petrobras faz agora perante o TCU] estava tentando transformar um trecho do voto em fundamento principal, o que não se admite, por se tratar de 'mero obiter dictum' (p. 9 da peça 66).

83. E, para não deixar dúvidas, o voto do Ministro Fux nos embargos transcreve novamente a 'cláusula de barreira' do voto original:

'Em síntese, o Decreto 9.355/2018 traz regras bastante específicas da indústria petrolífera (...). Em nada se confunde com a contratação de obras, serviços ou produtos, que se submete indiscutivelmente à Lei 13.303/16.'

84. Assim, o próprio julgamento dos embargos, na verdade, reforça a presente análise e a posição da equipe de auditoria.

85. Ao rejeitar os embargos por unanimidade, o STF disse, em outras palavras: 'A decisão original está perfeitamente clara e não precisa de reparo'. O que era essa decisão 'clara'? Era uma decisão que, ao mesmo tempo, validou o decreto para seu fim principal (a ratio decidendi) e estabeleceu uma limitação explícita para obras, serviços e produtos (o obiter dictum de contenção). O STF confirmou que essas duas partes coexistem e formam o entendimento completo.

86. Como já mencionado, o julgamento dos embargos, ao usar expressamente o termo 'obiter dictum' para classificar um argumento, mostra que a distinção entre o que é essencial e o que é acessório em um voto é a forma correta de interpretar as decisões da Suprema Corte.

87. Com a distinção entre ratio decidendi e obiter dictum devidamente estabelecida e aplicada ao caso, resta claro que a interpretação correta da decisão do STF na ADI 5.942 ***afasta o uso do §7º do art. 1º do Decreto 9.355/2018 como dispensa genérica de licitação*** *em consórcios operados pela Petrobras. A* ***'cláusula de barreira'*** *firmada no voto vencedor impõe, de forma inequívoca, a observância da Lei 13.303/2016 para contratações de obras, serviços e produtos, o que inclui, por sua natureza, as plataformas do tipo FPSO. A partir dessa premissa, passa-se à análise de como esse entendimento se aplica concretamente aos modelos de contratação utilizados pela estatal*

Aplicação da Decisão aos Modelos de Contratação de FPSO

88. A contratação de plataformas para exploração de petróleo, objeto principal da representação, é feita pela Petrobras das seguintes formas:

a) Cenário 1: Contratação do FPSO como 'Obra' (Contrato de Construção - EPC): Neste caso, a conclusão é simples e direta. O §7º do Decreto é silente sobre 'obras'. Adicionalmente, o voto vencedor fez questão de excluir 'obras' da flexibilização. Portanto, a licitação, nos termos da Lei 13.303/2016, é obrigatória e indiscutível.

b) Cenário 2: Contratação do FPSO como 'Serviço' (Afretamento e Operação): É neste cenário que a aparente ambiguidade se manifesta com mais força. Contudo, a solução é dada pelo própria STF. A ressalva explícita e enfática do Ministro Luiz Fux de que 'serviços' se submetem 'indiscutivelmente' à lei deve ser entendida como a diretriz que resolve a tensão. Ignorar essa diretriz seria adotar uma interpretação que a própria Corte buscou evitar. Portanto, a contratação de um FPSO na modalidade de serviço também exige a observância do procedimento licitatório da Lei 13.303/2016.

89. Portanto, em qualquer modalidade de contratação de obra, bem ou serviço, o entendimento inafastável do STF é que a lei deve ser observada e não o decreto.

90. Não obstante o claro entendimento do STF importante ponderar os relevantes apontamentos do MPTCU em sua manifestação.

91. A Estatal e o MPTCU enfatizam o risco da incompatibilidade do regime licitatório previsto na Lei 13.303/2016 com a disciplina dos consórcios prevista nos JOAs pontuando:

92. O Parecer do Ministério Público junto ao TCU menciona que uma interpretação puramente legalista, sem considerar as consequências, pode ser prejudicial e que uma interpretação do ordenamento jurídico não deve inviabilizar uma atividade que é lícita, bem-sucedida e importante para a segurança nacional:

a) Legítima Expectativa dos Parceiros: Com base nos contratos, os parceiros da Petrobras teriam uma 'legítima expectativa' de que eles serão cumpridos, incluindo as regras de contratação neles previstas e que impor uma nova regra (a licitação da Lei 13.303/2016) poderia ser visto como uma quebra de contrato, gerando conflitos reais e imediatos com seus parceiros comerciais;

b) Atos Jurídicos Perfeitos: Argumenta que os contratos já celebrados com os parceiros, como os Acordos de Operação Conjunta (JOA) e os Contratos de Partilha de Produção (CPP), são 'atos jurídicos perfeitos, válidos e eficazes' e que foram feitos de acordo com a lei da época e devem ser cumpridos;

c) Perda da Condição de Operadora: O ponto mais crítico levantado pelo MPTCU é o 'risco real de a Petrobras perder a condição de operadora desses consórcios' se for obrigada a licitar conforme a Lei 13.303/2016 e que a nova empresa que assumir o posto estaria desobrigada de seguir as mesmas regras de licitação. Ou seja, as contratações continuariam sendo feitas da mesma forma, com base nos acordos de consórcio (JOAs), mas com a Petrobras fora da liderança.

93. Observa-se do apanhado anterior, muito bem observado pelo MPTCU em seu parecer, que a Petrobras traz em sua defesa argumentos consequencialista para defender a necessidade prática e operacional de uso do JOA, como dito, com supedâneo no art. 7º do decreto já afastado pelo STF, e de certa forma considerados pelo MPTCU.

94. No que se refere aos Atos Jurídicos Perfeitos e à Legítima Expectativa dos Parceiros, visando harmonizar a decisão do STF e a realizada prática e operacional da Petrobras, a unidade técnica teve o cuidado necessário em sua proposta de encaminhamento do assunto no que tange a esses dois pontos.

95. Primeiramente é importante observar que a própria Lei 13.303/2016 concedeu às estatais um período de vacatio legis de dois anos para que pudessem se adaptar à nova realidade normativa. A própria Petrobras registra em seu sitio na internet tal reconhecimento, salientando inclusive sua aplicação no E&P, objeto da presente representação:

Conheça a lei das estatais
A Lei das Estatais (13.303/16) dispõe sobre o estatuto jurídico das empresas públicas, das sociedades de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.
Sancionada em 30 de junho de 2016, a Lei representa um marco regulatório para a atuação dessas empresas, com o estabelecimento de procedimentos e responsabilidades. Na condição de sociedade de economia mista, nós fazemos parte das empresas regidas pela Lei das Estatais, assim como todas as nossas subsidiárias brasileiras.
Um dos principais temas trazidos pela nova legislação diz respeito à regulamentação das contratações. Neste quesito, a Lei 13.303/16 determina que todas as contratações devem ser realizadas, em regra, por meio de licitação pública. Isso quer dizer que as contratações se darão por meio de licitações que estarão abertas a qualquer interessado que tenha condições de atender o edital. Essa novidade amplia a participação de fornecedores e a transparência dos processos licitatórios e da gestão pública.
A Lei 13.303/16 estabeleceu um prazo de 24 meses, a contar da sua data de publicação, para que as empresas públicas, as sociedades de economia mista e suas subsidiárias se adequassem ao disposto na nova legislação, sendo sua aplicação obrigatória a partir de 1º de julho de 2018. Na Petrobras tivemos um período de transição para a adoção da Lei, com o novo Regulamento de Licitações e Contratos Petrobras (RLCP) sendo implementado de modo progressivo em duas de nossas unidades: a partir de 5 de fevereiro de 2018 na Unidade de Operações de Exploração e Produção do Espírito Santo (UO-ES) e a partir de 2 de abril de 2018 na Unidade de Operações de Exploração e Produção do Rio de Janeiro (UO-RIO). A partir dessas datas, todas as oportunidades de contratação publicadas pela UO-ES e UO-RIO passaram a ser regidas pela nova Lei, com a adoção das diretrizes previstas no RLCP. A partir de 15 de maio de 2018, todas as demais áreas da companhia passaram a contratar com base na Lei 13.303/16 e no RLCP.
A legislação revoga o artigo 67 da Lei 9.478/97. O artigo era fundamento de validade do Decreto 2.745/98, que, por sua vez, aprovou o Regulamento do Procedimento Licitatório Simplificado, e o Manual da Petrobras para Contratação (MPC). Grifos acrescidos. (https://canalfornecedor.petrobras.com.br/regras-de-contratacao/conheca-lei-das-estatais/#:~:text=A%20Lei%2013.303/16%20estabeleceu,Petrobras%20para%20Contrata%C3%A7%C3%A3o%20(MPC), consultado em 26/9/2025).

96. Considerando a vacatio legis de 24 meses da Lei 13.303/2016 e sua aplicação obrigatória a partir de 1º/7/2018, reconhecida publicamente pela própria Petrobras, parcerias formadas após esse marco não podem invocar expectativa legítima para afastar a submissão às regras de licitação da Lei das Estatais. Para acordos pretéritos, a ciência proposta já contempla modulação mediante comprovação de inexistência de dano reverso, assegurando segurança jurídica e transição ordenada.

97. Portanto, a partir de 2018, as empresas que querem formar parceria com a Petrobras deveriam ser cientificadas pela própria Estatal de que o cenário das contratações a partir deste marco é outro. Logo não há que se falar em expectativa legítima em parcerias a partir de 2018.

98. Tal ponto foi preocupação da unidade técnica, em especial quando talhou a proposta de encaminhamento acostada à peça 50, ao considerar que as ciências deveriam observar que:
Com base nos arts. 2º, II, e 9º, I, da Resolução-TCU 315/2020 e com o objetivo de trazer segurança jurídica aos processos de contratação de E&P futuros ou em andamento (cuja readequação não cause o perigo de dano reverso devidamente comprovado) – não importando se a data dos respectivos JOA ou CPP são anteriores a 1/7/2018 –, dar Ciência à Petrobras.

99. Nesse sentido, a proposta da unidade técnica busca reconhecer a Legítima Expectativa dos Parceiros nos acordos já firmado, ***ainda que firmados anteriormente à 2018****.*

100. Sobre a Perda da Condição de Operadora, tal fato deve ser ponderado. Primeiro é que quem será o operador é pré-definido quando da assinatura do contrato de concessão ou partilha perante a ANP. Geralmente, essa definição é baseada no nível de participação que cada consorciado possui.

101. Nos casos em que a Petrobras possui a maioria da participação, ainda que os parceiros não concordem com a aplicação da lei nas contratações, a perda da condição de operadora não se mostra real neste cenário. Neste caso, é essencial que na formação das parcerias seja fixado que a Petrobras, por ser uma estatal, seguirá as regras da lei brasileira (Lei 13.303/2016). Porém,

quando minoritária, ou a Petrobras não será a operadora de qualquer forma (estado o consórcio liberado para contratar pelo JOA) ou, se eleita operadora e perder o posto por discordância na aplicação da lei, em nada alterará o cenário e o JOA poderá ser aplicado. Ou seja, quando a Petrobras é minoritária não há efeito prático, pois, o JOA poderá ser aplicado de qualquer forma não sendo alterado pelo encaminhamento proposto.

102. Por fim, em relação à apontada necessidade de se harmonizar as normas por meio de legislação específica para evitar conflitos interpretativos, expedindo-se recomendação à Casa Civil da Presidência da República visando a deflagração de processo legislativo para a edição de lei específica para as contratações de E&P de petróleo por consórcios operados pela Petrobras, feita pelo MPTCU, deve-se pontuar que tal proposta foi talhada antes do julgamento dos embargos, de modo após o trânsito em julgado da ação não paira mais sobre o caso conflitos interpretativos.

103. Além de não haver mais conflitos interpretativos, entende-se que a Lei 13.303/2016 não desconsidera as especificidades do setor de E&P, como a necessidade de agilidade e flexibilidade nas contratações, haja vista que possui instrumentos e modalidades de contratações mais céleres que eventualmente o caso justifique e a Petrobras já os utiliza em contratações do E&P no caso de EPC.

104. À luz da cláusula de barreira do STF, a contratação de FPSO como obra (EPC) ou como serviço (afretamento e operação) exige a observância do procedimento licitatório da Lei 13.303/2016. A indicação expressa de que obras, serviços e produtos se submetem 'indiscutivelmente' à Lei das Estatais elimina a ambiguidade aparente e afasta a leitura que busca aplicar o §7º do decreto como dispensa genérica nos consórcios operados.

CONCLUSÃO

105. A controvérsia, em sua essência, reside em uma tentativa de fazer com que um decreto (ato do Poder Executivo) se sobreponha a uma lei em sentido formal (a Lei 13.303/2016, ato do Congresso Nacional). Ocorre que em nosso ordenamento jurídico, essa subversão é inadmissível. A decisão do STF, ao criar a 'cláusula de barreira', nada mais fez do que reafirmar essa premissa basilar do Estado de Direito.

106. A decisão do Supremo Tribunal Federal, quando analisada em sua integralidade e profundidade, não serve como amparo para a não aplicação da Lei das Estatais na contratação de FPSO. Pelo contrário, ela reforça a tese da equipe de auditoria, ao deixar claro e expresso que a obrigatoriedade de licitação prevista na Lei 13.303/2016 permanece hígida e se aplica de forma distinta e inequívoca: é ***absoluta e direta para a contratação de obras****, que sequer foram mencionadas na exceção do decreto; e, após a devida análise da decisão do STF, é também* ***mantida para a contratação de bens e serviços da natureza de um FPSO****, uma vez que a ressalva explícita do voto vencedor resolve a aparente ambiguidade em favor da regra geral da licitação.*

107. Diante de todo o exposto, a conclusão é inequívoca. A tentativa de utilizar a decisão do STF na ADI 5.942 para justificar a contratação de um FPSO, em qualquer de suas modalidades, sem a observância da Lei 13.303/2016, constitui uma interpretação equivocada e de alto risco jurídico, devendo-se reafirmar, em ciência à Petrobras, que a exigência de licitação para contratação de obras, bens e serviços se estende aos consórcios por ela operados, por força do §5º do art. 1º da Lei 13.303/2016 e da cláusula de barreira firmada pelo STF, sendo irregular a utilização do §7º do art. 1º do Decreto 9.355/2018 para afastar tal regime. A ciência terá caráter orientativo e aplicará modulação por dano reverso comprovado em processos em andamento, assegurando segurança jurídica na transição.

108. Posição que deve ser adotada pela Petrobras: Como entidade da Administração Pública Indireta, regida pelo princípio da legalidade, a Petrobras deve adotar a interpretação que confere máxima eficácia aos princípios constitucionais. Diante da diretriz interpretativa explícita fornecida pelo STF no voto vencedor, a Estatal deve seguir a regra geral e inequívoca: realizar procedimento licitatório para a contratação de FPSOs, nos termos da Lei 13.303/2016, seja a contratação estruturada como obra ou como serviço.

109. Posição que deve ser adotada pelo TCU: Ao analisar o caso, o Tribunal de Contas da

União não está escolhendo um lado mais restrito da decisão do STF. Está, na verdade, aplicando a única interpretação tecnicamente sustentável do julgado, que reconhece a validação qualificada do decreto e a força da norma de contenção criada pelo próprio STF. A atuação do controle deve ser no sentido de:

a) Reafirmar que a contratação de obras não foi contemplada pela exceção do decreto e, portanto, exige licitação;

b) Firmar o entendimento de que, para a contratação de serviços complexos como o afretamento de um FPSO, a aparente ambiguidade da decisão do STF foi resolvida pela ressalva explícita e enfática do voto vencedor, mantendo-se a obrigatoriedade da licitação;

c) Considerar irregular a contratação de FPSO sem o devido procedimento competitivo previsto na Lei 13.303/2016, uma vez que a exceção invocada carece da clareza e da certeza jurídica indispensáveis para afastar a regra geral, conforme os próprios limites impostos pela decisão do STF.

110. À luz da cláusula de barreira do STF ('Em nada se confunde com a contratação de obras, serviços ou produtos, que se submete indiscutivelmente à Lei 13.303/16'), consolidam-se os seguintes critérios objetivos para FPSO: i) FPSO estruturado como obra (EPC): a licitação é obrigatória nos termos da Lei 13.303/2016; ii) FPSO estruturado como serviço (afretamento e operação): também se impõe a licitação da Lei 13.303/2016, pois serviços estão expressamente alcançados pela cláusula de barreira. Em ambos os cenários, afasta-se o uso do §7º do art. 1º do Decreto 9.355/2018 como dispensa genérica em consórcios operados.

111. Assim, em linha com a cláusula de barreira do STF, a contratação de FPSO, seja como obra (EPC) seja como serviço (afretamento e operação), exige a observância do procedimento licitatório da Lei 13.303/2016, considerando irregular a contratação de FPSO sem o devido procedimento competitivo.

112. Na oitiva realizada em 10/2/2023 (peça 33) já se pontuou que readequações só ocorrem quando não houver perigo de dano reverso comprovado e que a ciência tem caráter orientativo para futuras contratações e processos em andamento

113. Considerando a necessidade de resguardar segurança jurídica e boa-fé nas relações contratuais, sem afastar o entendimento do STF, a orientação imediata à Petrobras por meio de ciência mostra-se adequada e proporcional. A modulação prevista – com readequação apenas quando não houver perigo de dano reverso devidamente comprovado – assegura transição ordenada, prevenindo impactos indevidos em contratos em andamento e garantindo conformidade progressiva aos parâmetros fixados pela Suprema Corte.

114. Quanto à proposta do MP/TCU de harmonização normativa por lei específica, registra-se que a ADI 5.942/DF transitou em julgado, com os embargos de declaração rejeitados por unanimidade, reforçando a clareza da decisão que validou o decreto para seu fim principal, mas limitou 'indiscutivelmente' as contratações de obras, serviços e produtos à Lei 13.303/2016. Nesse contexto, a orientação imediata à Petrobras por meio de ciência é adequada para assegurar segurança jurídica e conformidade com o entendimento do STF, sem prejuízo de eventual iniciativa legislativa futura para temas alheios ao núcleo já decidido.

115. As preocupações levantadas tanto pela Petrobras quanto pelo zeloso Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) são legítimas e merecem a mais alta consideração deste Tribunal.

116. O MPTCU, em seu parecer, aponta para riscos concretos que não podem ser ignorados. A ideia de que uma imposição abrupta do regime licitatório poderia frustrar a 'legítima expectativa' dos parceiros comerciais da Petrobras, que firmaram contratos (JOAs e CPPs) sob uma determinada ótica normativa, é um ponto de grande relevância. Esses contratos, celebrados de acordo com a lei da época, são considerados 'atos jurídicos perfeitos, válidos e eficazes' e, como tal, devem ser respeitados.

117. Apesar de todas essas preocupações, não se pode afastar do que foi decidido, em caráter definitivo, pelo guardião da nossa Constituição, o Supremo Tribunal Federal. A análise da unidade técnica sobre a ADI 5.942/DF é decisiva para o desfecho deste processo.

118. A instrução demonstra com clareza que a Petrobras se apega a uma leitura parcial da decisão do STF. O STF, de fato, julgou o Decreto 9.355/2018 constitucional, mas o fez por meio de uma 'validação qualificada'.

119. Em certas decisões, especialmente aquelas que lidam com a constitucionalidade de normas que tangenciam múltiplos regimes jurídicos, a Suprema Corte insere deliberadamente essas 'normas de contenção' para delimitar o exato alcance de sua decisão e prevenir generalizações indevidas. A ênfase no termo 'indiscutivelmente' é a prova cabal de que o STF não estava fazendo um comentário passageiro, mas sim estabelecendo uma fronteira clara que não poderia ser cruzada. Ignorá-la seria, de fato, uma afronta à integridade do julgado.

120. Foi o caso do voto do Ministro Luiz Fux, que formou a tese da maioria, foi explícito ao criar uma ***'cláusula de barreira'*** *para evitar generalizações indevidas. A frase* ***'Em nada se confunde com a contratação de obras, serviços ou produtos, que se submete indiscutivelmente à Lei 13.303/16'*** *não é um mero comentário acessório; é uma* ***'norma de contenção'*** *deliberadamente inserida para resolver a potencial contradição entre o decreto e a lei.*

121. Essa ressalva não é apenas um obiter dictum (comentário acessório), mas um obiter dictum qualificado ou um dictum com força de contenção.

122. Ignorar essa ressalva fundamental, como faz a Petrobras em sua argumentação, seria ignorar a própria essência do julgado. A conclusão da unidade técnica é, portanto, inafastável: seja na contratação de um FPSO como 'obra' ou como 'serviço', a Lei 13.303/2016 é de aplicação obrigatória. Em qualquer cenário, o entendimento do STF é que 'a lei deve ser observada e não o decreto'.

123. A proposta da Unidade Técnica, a seguir, acolhe as preocupações e de forma prudente busca harmonizar solução que endereça as preocupações com os 'Atos Jurídicos Perfeitos' e a 'Legítima Expectativa dos Parceiros'.

124. A proposta de ***dar ciência*** *à Petrobras será direcionada aos* ***'processos de contratação de E&P futuros ou em andamento'****. Isso, por si só, já respeita os contratos passados e consolidados.*

125. Mais importante ainda é a ressalva crucial contida na proposta: a readequação dos contratos em andamento só deve ocorrer se ***'não cause o perigo de dano reverso devidamente comprovado'****. Esta é a válvula de escape que confere razoabilidade e proporcionalidade à decisão, criando um ônus para a Petrobras: se a estatal entender que a aplicação imediata da licitação em um consórcio específico pode levar à sua destituição como operadora ou gerar um conflito contratual insolúvel, ela terá a oportunidade de comprovar devidamente esse dano reverso.*

126. Dessa forma, a proposta não é uma imposição inflexível. Ela estabelece a regra geral (licitar é obrigatório), conforme decidido pelo STF, mas abre espaço para exceções pontuais e justificadas, protegendo a Petrobras e o interesse nacional de consequências desastrosas.

127. Tem-se a convicção de que esta é a única decisão que, simultaneamente: ***respeita a autoridade da coisa julgada emanada do Supremo Tribunal Federal****, aplicando a interpretação tecnicamente sustentável do julgado na ADI 5.942/DF;* ***reconhece e mitiga os riscos operacionais e contratuais*** *levantados pela Petrobras e pelo MPTCU, por meio de uma modulação inteligente que prevê a possibilidade de exceção em caso de 'dano reverso devidamente comprovado';* ***promove a segurança jurídica****, que era uma preocupação de todas as partes, ao estabelecer um entendimento claro e definitivo para as contratações futuras, alinhando a prática da maior empresa do país ao princípio constitucional da licitação.*

128. A atuação do TCU, neste caso e da forma proposta, não será uma interferência indevida, mas sim o exercício de seu papel constitucional de zelar pela correta aplicação das leis e dos princípios que regem a Administração Pública, fazendo-o com a prudência e a visão consequencialista que a complexidade do setor de óleo e gás exige.

129. Por derradeiro, ponto muito importante de se ressaltar é que mesmo ao se considerar a possibilidade de não seguir imediatamente a Lei 13.303/2016 em um caso específico para evitar um

'dano reverso', a Petrobras ainda assim deve, obrigatoriamente, seguir os princípios que regem toda a Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência).

130. Ao justificar a rejeição dos embargos de declaração na ADI 5.942, o acórdão do STF mencionou que na decisão original ficou consignada a 'necessária observância dos princípios que regem a Administração Pública nas contratações a serem realizadas pelos consórcios'.

131. Em conclusão, a possibilidade de invocar o 'dano reverso' é uma ferramenta de modulação e transição para situações já consolidadas. A decisão de não licitar, mesmo que excepcionalmente justificada, não afasta a obrigação de a estatal pautar sua conduta pela legalidade, pela busca da proposta mais vantajosa, pela transparência, pela moralidade e pela eficiência, que são os pilares da administração pública.

132. Isso significa que a Petrobras terá o ônus de demonstrar, caso a caso, que a aplicação imediata da Lei 13.303/2016 em um contrato já existente causará um prejuízo maior. Não obstante, a Petrobras, como entidade da Administração Pública, deverá adotar a solução que confere ***máxima eficácia aos princípios constitucionais.***

133. Mas essa expressão, contudo, é aberta e pode gerar insegurança jurídica no futuro. A proposta da anterior da unidade técnica (peça 50), de forma muito prudente como já observado, abre uma exceção para os casos em que a readequação de contratos em andamento cause 'o perigo de dano reverso devidamente comprovado'.

134. Para mitigar esse risco, faz-se necessário talhar determinação à Petrobras para que, no prazo de noventa dias, estabeleça e apresente a este Tribunal uma metodologia interna clara e objetiva para a comprovação do 'dano reverso'. Essa metodologia deve prever, no mínimo: i) análise das cláusulas contratuais do consórcio (JOA); ii) manifestação formal dos parceiros do consórcio sobre os impactos da aplicação do regime licitatório; iii) estudo de impacto econômico-financeiro comparando os cenários (com e sem licitação); e iv) parecer jurídico conclusivo sobre o risco real de perda da condição de operadora.

135. Isso transformaria a exceção de uma justificativa subjetiva em um processo administrativo formal, transparente e passível de auditoria por este Tribunal.

136. Além disso, penas 'dar ciência' não garante a mudança de cultura ou de procedimentos, devendo-se determinar à Petrobras para que, no prazo de sessenta dias, apresente um plano de ação detalhando as medidas que serão adotadas para dar cumprimento à decisão, incluindo: i) a revisão do seu Regulamento Interno de Licitações e Contratos (RLCP) para adequá-lo à decisão; ii) a realização de treinamentos para as equipes de contratação e jurídicas; iii) a criação de mecanismos de controle interno para verificar a aderência aos novos procedimentos.

137. Concomitantemente, deve-se determinar à própria unidade técnica (AudPetróleo) que monitore o cumprimento deste plano de ação, representando novamente a este Tribunal em caso de descumprimento.

138. Por fim, acolhendo a preocupação de fundo do MPTCU sobre a necessidade de harmonização normativa, e reconhecendo que a controvérsia nasceu de uma aparente lacuna legislativa, deve-se acrescentar à deliberação uma recomendação à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério de Minas e Energia para que avaliem a conveniência e a oportunidade de propor ao Congresso Nacional um projeto de lei que trate especificamente do regime de contratações em consórcios do setor de óleo e gás, trazendo segurança jurídica definitiva para o tema.

139. Portanto, deve-se propor ratificar as propostas de encaminhamento talhadas na instrução anterior (peça 50), porém ajustando sua redação para abarcar contratação de obras, além de bens e serviços, o entendimento final do STF sobre a matéria, determinações e recomendações.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

140. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, com as seguintes propostas:

140.1. Conhecer da presente representação, por estarem satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235, 237, inciso V, e 246 do Regimento Interno deste Tribunal, e no

art. 103, §1º, da Resolução – TCU 259/2014.

140.2. Dar ciência à Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, de que, nos processos de contratação de Exploração e Produção (E&P) futuros ou em andamento (cuja readequação não cause o perigo de dano reverso devidamente comprovado), independentemente da data de celebração dos respectivos Acordos de Operações Conjuntas (JOA) ou Contratos de Partilha da Produção (CPP):

a) a exigência de licitação para contratação de obras, bens e serviços pela Petrobras, quando na condição de operadora de consórcio, decorre do §5º do art. 1º da Lei 13.303/2016 e do entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 5.942/DF, sendo irregular a utilização do §7º do art. 1º do Decreto 9.355/2018 e do art. 231, caput, do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da Petrobras (RLCP – 4ª Revisão) para afastar o referido regime licitatório;

b) a interpretação do §7º do art. 1º do Decreto 9.355/2018 para além das hipóteses de dispensa de licitação expressamente previstas no art. 29 da Lei 9.478/1997 e no art. 31 da Lei 12.351/2010 constitui afronta aos princípios constitucionais da reserva legal e da hierarquia normativa, conforme jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal.

140.3. Determinar à Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de noventa dias, estabeleça e apresente a este Tribunal uma metodologia interna, clara e objetiva, para a comprovação do dano reverso que possa justificar a não aplicação do regime da Lei 13.303/2016 em contratos em andamento, devendo essa metodologia prever, no mínimo:

a) análise detalhada das cláusulas contratuais do consórcio (JOA ou instrumento equivalente)

b) manifestação formal e fundamentada dos parceiros do consórcio sobre os impactos da aplicação do regime licitatório;

c) estudo de impacto econômico-financeiro comparando os cenários (com e sem a aplicação da licitação); e

d) parecer jurídico conclusivo sobre o risco real e concreto de perda da condição de operadora do consórcio.

140.4. Determinar à Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de sessenta dias, apresente a este Tribunal um plano de ação detalhando as medidas que serão adotadas para dar cumprimento às deliberações proferidas neste processo, incluindo, no mínimo:

a) o cronograma para a revisão de seu Regulamento Interno de Licitações e Contratos (RLCP) para adequá-lo à decisão;

b) o planejamento para a realização de treinamentos para as equipes de contratação e jurídicas sobre o tema; e

c) a descrição dos mecanismos de controle interno que serão implementados ou aprimorados para verificar a aderência aos procedimentos licitatórios nos consórcios em que atue como operadora.

140.5. Recomendar à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério de Minas e Energia, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que avaliem a conveniência e a oportunidade de propor ao Congresso Nacional a elaboração de projeto de lei que trate especificamente do regime de contratações em consórcios do setor de óleo e gás, com vistas a conferir segurança jurídica definitiva ao tema, informando que o monitoramento desta recomendação não se faz necessário.

140.6. Determinar à AudPetróleo que monitore o cumprimento do plano de ação a ser apresentado pela Petrobras, representando novamente a este Tribunal em caso de descumprimento.

140.7. Encaminhar os autos ao Ministério Público junto ao TCU, para ciência e eventuais manifestações que julgar pertinentes, em cumprimento ao despacho do Exmo. Ministro-Relator Augusto Nardes".

8. O diretor da AudPetróleo manifestou-se (peça 68) de acordo com a proposta apresentada pelo auditor, ante as seguintes considerações:

"(...) *Após aprofundada análise dos memoriais apresentados pela Petrobras, do zeloso parecer do Ministério Público junto a este Tribunal (MPTCU) e, notadamente, do desfecho da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5.942/DF no Supremo Tribunal Federal (STF), a equipe apresentou a instrução, com a qual manifesto minha integral concordância.*

De início, cumpre ressaltar que a discussão sobre a obrigatoriedade de a Petrobras, enquanto sociedade de economia mista, submeter-se a um regime de licitação não é nova. Trata-se de uma tensão histórica entre a necessidade de agilidade para competir no mercado e a sua inafastável sujeição aos princípios que regem a Administração Pública, insculpidos no art. 37 da Constituição Federal.

Desde a Lei 8.666/1993, passando pelo Decreto 2.745/1998 — que instituiu um procedimento simplificado para a Estatal — e culminando na Lei 13.303/2016, o ordenamento jurídico brasileiro tem buscado equilibrar essas duas facetas. O próprio STF, em diversas ocasiões, já se debruçou sobre o tema, reafirmando que o regime jurídico da Petrobras não é exclusivamente privado e que a submissão à licitação é a regra, como corolário dos princípios da isonomia, moralidade e impessoalidade.

Cabe destaque, o MS 25.888, impetrado pela Petrobras, contra decisão do TCU sobre a obrigatoriedade de a Estatal cumprir as exigências da Lei 8.666/1993, cujo excerto do Acórdão, de 21 de agosto de 2023, indica a perda do objeto pela promulgação da Lei das Estatais:

'Disso, entretanto, não exsurge a concessão da segurança, dada a perda do objeto: o advento da Lei 13.303/2016 não só revoga o art. 67 da Lei 9.478/1997, mas também elimina a lacuna até então existente quanto a tal importante aspecto do regime próprio das empresas estatais.'

Em outras palavras, O STF reconheceu que a discussão entre o conflito entre a Lei das Licitações da época e a Lei do Petróleo (Lei 9.478/1997) seria extinto pelo advento da Lei das Estatais, que revogou expressamente a possibilidade de regime diferenciado para contratações da Petrobras. Além dessa revogação, a Lei 13.303/2016 trouxe a previsão de sua abrangência no citado § 5º de seu artigo 1º: '§ 5º Submetem-se ao regime previsto nesta Lei a empresa pública e a sociedade de economia mista que participem de consórcio, conforme disposto no art. 279 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, na condição de operadora.'

A controvérsia atual, ganhou novos contornos com a edição do Decreto 9.355/2018, que estabeleceu regras de governança, transparência e boas práticas de mercado para a ***cessão de direitos*** *de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos pela Petrobras, e a subsequente provocação do Judiciário por meio da ADI 5.942/DF. A Petrobras sustentou que a decisão do STF, ao julgar o decreto constitucional, teria lhe conferido uma autorização para afastar a aplicação da Lei das Estatais nas contratações de seus consórcios.*

A análise contida na instrução, contudo, desconstitui essa interpretação de forma irrefutável. A decisão do STF, quando examinada em sua integralidade, não oferece o amparo pretendido pela Estatal. Pelo contrário, ela estabelece uma fronteira clara e deliberada.

O ponto nevrálgico do julgado, que formou a tese da maioria, reside na chamada 'cláusula de barreira', inserida de forma enfática no voto condutor do Exmo. Ministro Luiz Fux. Ao validar o procedimento especial do decreto para a cessão de direitos (venda de ativos), a Suprema Corte fez questão de delimitar o alcance de sua decisão, afirmando que tal operação: 'Em nada se confunde com a contratação de obras, serviços ou produtos, que se submete indiscutivelmente à Lei 13.303/16.' (Peça 65, p. 33).

O uso do termo 'indiscutivelmente' não foi acidental. Funcionou como uma norma de contenção, um dique para impedir que a validação do decreto para seu fim principal transbordasse e inundasse uma área que o legislador ordinário já havia regulado de forma expressa: a contratação de obras, bens e serviços. Tal posição foi ratificada no julgamento dos embargos de declaração.

A tentativa da Petrobras de se apegar a outros trechos do acórdão, notadamente aqueles

que mencionam a dispensa de licitação nos consórcios, configura uma leitura seletiva que ignora a essência do julgado. Como bem apontou a instrução, o próprio STF, ao rejeitar os embargos de declaração, classificou a tentativa de transformar comentários acessórios (obiter dicta) em fundamento principal da decisão como inadmissível.

Diferentemente da discussão do MS 25.888, não se tem agora discussão sobre o conflito entre duas leis, mas um alegado 'conflito' entre a Lei das Estatais e um Decreto Regulamentador da cessão de direitos pela Petrobras. Acatar a interpretação da Petrobras seria o mesmo que dizer que um decreto teria o condão de alterar uma determinação legal ou que assim teria decidido o STF.

Com todo respeito, no nosso entendimento, nenhuma das duas teses deve prosperar e a conclusão é que a decisão na ADI 5.942/DF, ao invés de autorizar, na verdade reforçou a obrigatoriedade de a Petrobras licitar para a contratação de obras, bens e serviços, ainda que na condição de operadora de consórcio".

9. A titular da AudPetróleo discordou (peça 69) da proposta apresentada nos autos, pelos fundamentos a seguir:

"(...) *Observa-se que o aspecto central da argumentação utilizada pelo auditor-instrutor foi uma frase utilizada pelo Ministro Luiz Fux em seu voto – '...Em nada se confunde com a contratação de obras, serviços ou produtos, que se submete indiscutivelmente à Lei 13.303/16.' (peça 15, fl. 33) – essa frase é utilizada à exaustão na instrução como elemento fundamental para sustentar a conclusão a respeito da matéria (itens 60, 61, 66, 67, 69, 75, 83). Tal ponto também é ressaltado expressamente no despacho do Diretor da 3ª DT, que anuiu à instrução (peça 68).*

***Com as devidas vênias, entendo que uma análise cuidadosa e mais ampla da decisão adotada pelo STF e dos votos que embasaram essa decisão, conduz a entendimento diverso**. Conforme passo a expor a seguir, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 5942, considerou constitucional o inteiro teor do Decreto 9.355/2018, inclusive seu art. 1º, §7º. Em consequência, autorizou a Petrobras, quando na condição de operadora de consórcios para a exploração, desenvolvimento e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, a realizar contratações de bens e serviços sem a realização de processo licitatório.*

O Auditor da 3ª DT alega que o foco central da decisão do STF diz respeito à cessão de direitos para exploração, desenvolvimento e produção, não às contratações de bens e serviços realizados pelos consórcios operados pela Petrobras (consórcios formados a partir da cessão de direitos). Assiste razão ao auditor quanto a esse aspecto específico, uma vez que o Decreto 9.355/2018, cuja inconstitucionalidade se questionou na ADI 5924, tem como escopo principal o processo de cessão de direitos, como se observa no caput do seu art. 1º:

*Art. 1º - Este Decreto estabelece o procedimento especial de cessão de direitos de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos pela Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras, na forma estabelecida no art. 29 , no art. 61 , **caput** e § 1º , e no art. 63 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997 , e no art. 31 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010 .*

O conteúdo do pedido daquela ação, inclusive, tinha como foco central uma suposta inconstitucionalidade do Decreto 9.355/2018 ao afastar o dever de licitar para a realização da cessão dos direitos de exploração, desenvolvimento e produção. Assim, a leitura dos diversos votos proferidos no julgamento do STF indica que boa parte das considerações feitas pelos ministros da Suprema Corte tratam da cessão de direitos em si (peça 15).

No entanto, não se pode olvidar que além de estabelecer regras para o processo de cessão de direitos, o Decreto 9.355/2018 também trouxe um dispositivo – o art. 1, §7º, que trata não do processo de cessão em si, mas das contratações de bens e serviços realizados por consórcios formados para a exploração, desenvolvimento e produção de petróleo, gás e outros hidrocarbonetos.

Esse dispositivo também foi considerado constitucional e pelo menos três ministros do STF abordaram de forma explícita esse dispositivo em seus votos, conforme exposto a seguir:

***Ministro Luiz Fux** (Ministro Redator do Acórdão e que abriu divergência em relação ao Relator da ação) (grifos meus) (peça 15, fls. 32/33)*

Por fim, importante apontar que o §7º do art. 1º do Decreto 9.355/2018 deve ser interpretado à luz do caput e cotejado com o artigo 1º, § 5º da Lei das Estatais, segundo o qual a empresa pública ou a sociedade de economia mista que participe de consórcio, na condição de operadora, submete-se ao regime previsto na Lei 13.303/16...
É que o afastamento da realização de licitação nas contratações de bens e serviços efetuadas por consórcios operados pela Petrobras justifica-se pelas especificidades estratégicas de um determinado setor econômico. Ainda que não trate especificamente de operações de cessão de direitos, mas da contratação ordinária de bens e serviços pelo consórcio, esse tipo de contrato administrativo submeter-se à regra específica de operacionalização de cessão de direito, excepcionando a geral de licitação, que dispõe sobre sua aplicabilidade à estatais operadoras de consórcios.
Assim, a melhor exegese do dispositivo é aquela segundo a qual a Petrobras não se submete ao regime licitatório para as contratações de bens e serviços realizadas pelo consórcio...

Dos trechos acima consignados pode-se constatar que o Ministro-Redator analisou o art. 1º, §7º, do Decreto 9.355/2018 frente ao art. 1º, §5º, da Lei 13.303/2016 e consignou explicitamente que o dispositivo do decreto não trata do processo de cessão em si, mas de contratações de bens e serviço. E diante disso, manifestou o entendimento de que os consórcios operados pela Petrobras não se submetem ao regime licitatório para a contratações de bens e serviços.

Os trechos acima não foram abordados na análise feita pelo Auditor na instrução de peça 67, que focou sua argumentação no parágrafo abaixo, que vinha imediatamente após o trecho acima reproduzido:
Em síntese, o Decreto 9.355/2018 traz regras bastante específicas da indústria petroleira- sabidamente internacionalizada, competitiva e nacionalmente estratégica. Em nada se confunde com a contratação de obras, serviços ou produtos, que se submete indiscutivelmente à Lei 13.303/16...

Penso não ser adequado interpretar o trecho acima de forma descolada dos parágrafos que imediatamente o antecederam, transcritos anteriormente. Dessa forma, quando o Ministro Luiz Fux fala que a contratação de obras, serviços ou produtos se submetem indiscutivelmente à Lei 13.303/2016 ele se refere às contratações feitas fora do escopo específico abrangido pelo Decreto 9.355/2018, qual seja, a contratação de bens e serviços por consórcio operados pela Petrobras para exploração, desenvolvimento e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos. Interpretação diversa conduziria à uma contradição explícita em relação ao parágrafo imediatamente anterior do voto, que reproduzo novamente a seguir:
Assim, a melhor exegese do dispositivo é aquela segundo a qual a Petrobras não se submete ao regime licitatório para as contratações de bens e serviços realizadas pelo consórcio...
***Ministro Luís Roberto Barroso** (grifos meus) (peça 15, fls. 64/65)*
Interessantemente, eu teria alguma dúvida, quando o Decreto prevê, no seu art. 1º, § 7º:
'Art.1º. [...] § 7º As contratações de bens e serviços efetuadas pelos consórcios operados pela Petrobras ficarão sujeitas ao regime próprio das empresas privadas, hipótese em que não se aplica o procedimento licitatório, observados os princípios da administração pública previstos na Constituição.'
Alguém poderia vislumbrar um contraste com a Lei das Estatais, porque a Lei das Estatais, no seu art. 1º, § 5º, diz:
'Art. 1º. (...) § 5º Submetem-se ao regime previsto nesta Lei a empresa pública e a sociedade de economia mista que participem de consórcio, [...].'
Aqui há uma aparente incompatibilidade. Porém, ainda aqui, eu considero a lei que disciplina especificamente o contrato de cessão de exploração de petróleo como lei especial em relação à lei geral das estatais. Por isso, eu também estou aceitando a validade do decreto. Esse dispositivo poderia suscitar alguma dúvida que estou superando dessa forma. Mas a exceção da regra geral da licitação pela legislação e o fato de que o decreto aqui impugnado cria cautelas para além do previsto na lei, na proteção do interesse público, levam-me a pedir todas as vênias ao entendimento divergente para julgar improcedente o pedido'

Verifica-se, portanto, que o Ministro Barroso examinou especificamente o fulcro da questão tratada nesta representação, que seria o conflito entre o art. 1º, §7º, do Decreto 9.355/2018 e o art. 1º, §5º, da Lei 13.303/2016. O Ministro entendeu que esse conflito é apenas aparente e que como a Lei 12.351/2010 é específica em relação à Lei 13.303/2016, o Decreto 9.355/2018, que regulamentou aquela a Lei 12.351/2010, também teria esse caráter específico. Dessa forma,

considerou válido o dispositivo do referido decreto que afasta a necessidade de os consórcios realizarem licitações para contratação de bens e serviços.

***Ministro Gilmar Mendes** (grifos meus) (peça 65, fl. 117)*

No tocante à suposta violação à reserva legal para dispor sobre regras de contratação e licitação, o argumento autoral acolhido pelo eminente relator se dá no sentido de que o Decreto 9.355/2018 teria violado diretamente o texto constitucional ao prever, no seu art. 1º, § 7º, a inaplicabilidade de procedimento licitatório para as contratações de bens e serviços efetuadas pelos consórcios operados pela Petrobras.

Sobre esse ponto, considero necessário esclarecer que a existência de regime geral de licitação previsto na Lei 8.666/93 e, mais recentemente, na própria Lei 13.303/2016, não exclui a definição de regimes específicos que se prestem, em última análise, a conferir competitividade ao Estado empresário.

Em que pese a existência do art. 1º, §5º, da Lei 13.303/2016, o Ministro também considera válido o dispositivo do Decreto 9.355/2018, que afasta a necessidade de realização de licitação pelos consórcios operados pela Petrobras.

Os Ministros Dias Toffoli, Alexandre de Moraes e Celso de Mello votaram no mesmo sentido do Ministro Redator Luiz Fux, formando a tese vencedora com seis votos, mas sem apresentar considerações específicas relacionadas ao art. 1º, §7º, do Decreto 9.355/2018.

Foram vencidos os Ministros Marco Aurélio, Rosa Weber, Luiz Fachin e Ricardo Lewandowski. Também foi vencida, em parte, a Ministra Carmen Lúcia. Interessante observar que ela considerou constitucional todo o Decreto 9.355/2018, com exceção justamente do art. 1º, §7º, conforme se observa dos trechos abaixo (peça 15, fls. 92/95) (grifos do original):

O § 7º do art. 1º do Decreto n. 9.355/2018, além de extrapolar o poder regulamentar do Presidente da República, por desconsiderar o disposto no § 5º do art. 1º da Lei n. 13.303/2016, ofende o inc. XXI do art. 37 c/c inc. III do art. 173, ambos da Constituição da República.

...

Mantendo entendimento antes manifestado no Recurso Extraordinário n. 441.280, tem -se que a exigência de licitação para aquisição de bens e serviços pela Petrobras estende -se aos consórcios operados por essa sociedade de economia mista, por força do disposto § 5º do art. 1º da Lei n. 13.303/2016, cuja incidência não pode ser afastada por decreto exarado pelo Presidente da República.

*Pelo exposto, **julgo procedente em parte o pedido para reconhecer a inconstitucionalidade do §7º do art. 1º do Decreto n. 9.355/2018.***

Verifica-se que tais argumentos, que desafiam a constitucionalidade e legalidade do art. 1º, §7º do Decreto 9.355/2018, foram trazidos durante o julgamento, mas não foram acatados pelos Redator e demais Ministros que encamparam a tese vencedora. Ou seja, a partir do voto da Ministra Carmen Lúcia abriu-se a possibilidade de o STF afastar do ordenamento jurídico apenas esse dispositivo, que trata das contratações de bens e serviços realizados pelos consórcios de E & P, mas isso não foi feito e a decisão do Supremo acabou por considerar constitucional todo o Decreto 9.355/2018, inclusive o §7º do art. 1º.

Cabe ainda destacar que a decisão inicialmente prolatada foi objeto de embargos de declaração. O embargante alegou que teria havido contradição no julgado, justamente no tocante ao §7º do art. 1º do Decreto 9.355/2018 e requereu que fossem atribuídos efeitos infringentes aos embargos

para dar ao § 7º do Artigo 1º do Decreto nº 9.355/2018 uma interpretação conforme à Constituição, esclarecendo que as disposições daquele parágrafo se aplicam apenas a Consórcio que seja integrado majoritariamente por agentes privados, e que a Petrobras permanece sujeita ao Dever de Licitar as contratações de bens e serviços efetuadas nos Consórcios em que a Petrobras seja majoritária' (peça 66, fl. 6)

O STF, por unanimidade, negou provimento aos embargos, nos termos do voto do Relator, Ministro Luiz Fux. No voto, o Relator consignou (peça 66, fl. 8):

Com efeito, restou expressamente assentado no acórdão embargado a constitucionalidade do §7° do art. 1° do Decreto n° 9.355/2018, ficando consignado a necessária observância dos princípios que regem a Administração Pública nas contratações a serem realizadas pelos consórcios, dispensada a realização de procedimento licitatório, independente da composição do consórcio.

Ressalte-se que o ponto central dos embargos dizia respeito à composição dos consórcios – o embargante argumentava que se deveria considerar que os consórcios deveriam continuar com o dever de licitar nas contratações de bens e serviços, caso a Petrobras tivesse participação majoritária nesses consórcios. Isso porque no seu voto original o Ministro Luiz Fux havia consignado que a Petrobras não se submeteria ao regimento licitatório para as contratações de bens e serviços realizadas pelo consórcio, quando integrado majoritariamente por agentes privados (peça 65, fl. 33) (grifos meus). No voto proferido nos embargos o Ministro esclareceu esse trecho do voto se tratava de passagem que não teve qualquer influência direta na fundamentação do acórdão, 'que se consubstanciam em meras colocações ou opiniões jurídicas adicionais, paralelas e dispensáveis para a fundamentação e conclusão da decisão' (obiter dictum) (peça 66, fl. 9).

Na instrução de peça 67, o Auditor alega que a decisão proferida nos embargos teria reforçado o entendimento sobre a necessidade de realização de licitação. Para isso, argumenta que trechos de votos proferidos na decisão original, que eventualmente pudessem levar à compreensão de desnecessidade da realização de licitações para contratações feitas pelos consórcios, seriam mero obiter dictum e não teriam, assim, influência decisiva no ponto central da discussão, que versa sobre a cessão de direitos.

Com as devias vênias, não procede tal alegação, já que o obiter dictum mencionado pelo Ministro Luiz Fux no julgamento dos embargos diz respeito à composição do consórcio (se a Petrobras seria majoritária no consórcio ou não) e não à contratação de bens e serviços pelo consórcio.

Pelo contrário, conforme trecho do voto já mencionado e reproduzido uma vez mais abaixo, no julgamento dos embargos o STF reforçou posição no sentido da constitucionalidade do dispositivo em questão e da desnecessidade dos consórcios operados pela Petrobras realizarem licitações, independentemente da composição desses consórcios.

Com efeito, restou expressamente assentado no acórdão embargado a constitucionalidade do §7° do art. 1° do Decreto n° 9.355/2018, ficando consignado a necessária observância dos princípios que regem a Administração Pública nas contratações a serem realizadas pelos consórcios, dispensada a realização de procedimento licitatório, independente da composição do consórcio.

Quanto ao argumento utilizado na instrução de peça 50 de que a decisão do STF não teria impacto sobre a constitucionalidade do §5º do art. 1º da Lei 13.303/2016 e que este dispositivo continuaria impondo aos consórcios operados pela Petrobras a realização de licitação, esse aspecto não é relevante para a discussão em tela.

A constitucionalidade da Lei 13.303/2016 ou de alguns de seus dispositivos não foi objeto da ADI 5942, não se tendo cogitado, nas discussões travadas no julgamento dessa ação, o afastamento do mundo jurídico do art. 1º, §5º, da Lei 13.303/2016, que continua perfeitamente válido. Observe-se que essa lei é aplicável a todas as empresas estatais, que atuam nos mais diversos setores econômicos, e não apenas à Petrobras ou ao setor de petróleo e gás.

O que o STF fez foi considerar válido dispositivo do Decreto 9.355/2018 que afastou a necessidade de realização de licitação para contratações de bens e serviços em uma determinada situação específica, qual seja: a contratação de bens e serviços por consórcio operados pela Petrobras para exploração, desenvolvimento e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos. Para outras situações que não se enquadrem nesse contexto, a realização de licitações por empresas estatais continua sendo mandatória.

A própria Petrobras, na condição de operadora de consórcio para a realização de outras atividades, fora do chamado 'E & P', tais como refino, transporte, projetos relacionados a outras fontes de energia, deve continuar realizando licitações conforme regime definido pela Lei 13.303/2016, uma vez que o Decreto 9.355/2018 circunscreve-se, como já mencionado, às atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos.

Nesse sentido, cabe trazer à baila o art. 228 do Regulamento de Licitações e Contratos da Petrobras (RLCP):

Art. 228. As contratações de bens e serviços efetuadas pelos consórcios operados pela PETROBRAS e que visem a atender a demandas exclusivas dos consórcios ficarão sujeitas ao regime próprio das empresas privadas, hipótese em que não se aplica o procedimento previsto na Lei nº 13.303, observados os princípios da administração pública previstos na Constituição.

Tal dispositivo deixa de limitar a não-aplicabilidade dos procedimentos previstos na Lei 13.303/2016 aos casos de consórcios operados pela Petrobras para atividades de E & P, ampliando indevidamente essa hipótese para quaisquer consórcios operados pela empresa.

Em razão disso, entende-se necessário dar ciência à Petrobras, nos termos dos art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, que a redação do art. 228 do Regulamento de Licitações e Contratos da Petrobras (RLCP) está em desconformidade com o disposto no art. 1º, §7º do Decreto 9.355/2018, que dispensa a realizações de licitações apenas para contratação de bens e serviços por consórcios operados pela Petrobras nos segmentos de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos.

Outro aspecto a ser destacado é acerca da necessidade de observância dos princípios da administração pública no caso das contratações dos consórcios para atividades de E & P. Essa necessidade está expressa no próprio art. 1º, §7º, do Decreto 9.355/2018 e reproduzida no art. 228 do RLCP.

Ressalte-se que o fato de os consórcios para atividades de E & P operados pela Petrobras não estarem sujeitos à realização de processo licitatório nos moldes preceituados pela Lei 13.303/2016 não significa dizer que tais atividades estarão à margem da fiscalização exercida pelos órgãos de controle, como este Tribunal, que poderão exercer essa competência com base nos princípios constitucionais que deverão ser necessariamente observados.

Nesse sentido, cabe mencionar o exemplo do amplo processo de desinvestimentos dos ativos da Petrobras, iniciados nos idos de 2015/2016, processo que passou a ser acompanhado por este Tribunal. Em 2017, a então SeinfraPetróleo formulou representação (TC-013.056/2016-6) para apurar possíveis irregularidades associadas à metodologia de alienação de empresas e ativos da Petrobras. No âmbito daquele processo constatou-se que a Sistemática de Desinvestimentos inicialmente aprovada estabelecia procedimentos que não estavam plenamente compatíveis com princípios constitucionais da administração pública tais como impessoalidade, isonomia, moralidade e publicidade.

Em decorrência dessas constatações, que motivaram a realização de oitiva da Petrobras na oportunidade, a companhia promoveu uma série de modificações em sua Sistemática de Desinvestimentos no sentido de garantir maior aderência aos princípios constitucionais, modificações que o TCU considerou terem atingido tal objetivo (ver em especial os itens 174-208 do Relatório que fundamentou o Acórdão 442/2017-TCU-Plenário).

Faço essas considerações para sublinhar que as contratações realizadas por consórcios operados pela Petrobras no segmento de E & P continuarão a ser fiscalizadas por este Tribunal, não a partir dos critérios presentes na Lei 13.303/2016, mas com base nos princípios constitucionais pertinentes e em normativos internos editados pela companhia que devem estar em consonância com tais princípios.

Por fim destaco que a fiscalização realizada no âmbito do TC 002.542/2022-6, que deu azo à esta representação, também acabou abordando, ainda que de forma limitada às contratações específicas examinadas naquela auditoria, a questão da obrigatoriedade ou não da realização de licitações por parte de consórcios operados pela Petrobras. No âmbito daquele processo foram formuladas determinações e recomendações à Petrobras, além de ciências, como aquela realizada no item 9.3.1 do Acórdão 1346/2024-Plenário de que 'é ilegal a contratação de obras e serviços de engenharia, inclusive para os empreendimentos de Exploração e Produção (E&P), que não siga os comandos estabelecidos na Lei 13.303/2016' (Ministro-Relator Augusto Nardes).

O referido acórdão foi objeto de pedido de reexame, pendente de apreciação (Relator do recurso Ministro Aroldo Cedraz). Diante do eventual impacto da decisão a ser adotada neste processo

na apreciação dos pedidos de reexame, entende-se pertinente juntar a decisão que vier a ser proferida nesta representação aos autos do TC 002.542/2022-6.

Diante do exposto, submeto os autos ao Ministério Público/TCU para posterior envio ao Relator, Ministro Augusto Nardes, com as seguintes propostas:

I - Conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235, 237, inciso V, e 246 do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, §1º, da Resolução – TCU 259/2014, para no mérito considerá-la improcedente;

II – Dar ciência à Petrobras, nos termos dos art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, que a redação do art. 228 do Regulamento de Licitações e Contratos da Petrobras (RLCP) está em desconformidade com o disposto no art. 1º, §7º do Decreto 9.355/2018, que dispensa a realização de licitação apenas para contratação de bens e serviços por consórcios operados pela Petrobras nos segmentos de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos.

III – Juntar cópia da decisão que vier a ser proferida nos presentes autos ao TC 002.542/2022-6, em razão dos possíveis impactos na apreciação dos recursos."

10. Em nova intervenção no feito (peça 70), o Ministério Público junto a este Tribunal se manifestou no sentido de que, caso não acolhida a proposta de não conhecimento apresentada anteriormente, a representação fosse considerada improcedente, com o endereçamento à estatal da ciência proposta pela titular da AudPetróleo. A seguir o parecer do douto **Parquet**:

"(...) *Feita essa exposição, deve-se frisar que esta manifestação complementar visa a dar cumprimento ao despacho do Ministro-Relator de 17/02/2025 em razão do julgamento pelo STF dos embargos declaratórios relativos à ADI 5942/DF e a elementos adicionais de defesa apresentados pela Petrobras.*

Antes de proceder à análise de mérito, considera-se pertinente retornar à análise da admissibilidade desta representação.

Quanto a esse ponto, apenas recapitulando, conforme demonstrado anteriormente, a representação em comento não se destina a analisar ato administrativo individualmente considerado. Ao revés, busca interpretar normas legais (Lei nº 13.303/2016) e infralegais (Decreto nº 9.355/2018) que dariam suporte a atos negociais analisados em outros processos.

Essa constatação pode ser extraída da instrução de 03/02/2021, no âmbito da qual a unidade técnica salienta a 'natureza objetiva' deste processo de controle externo de representação. Ou seja, neste processo não seriam analisadas quaisquer contratações efetivadas pela Petrobras, apenas a validade e o âmbito de abrangência de normas legais e infralegais abstratamente consideradas.

Cabe salientar, então, que a atuação do controle externo volta-se, em regra, ao exame de atos e contratos administrativos. Dessa forma, a função administrativa dos poderes executivo, legislativo e judiciário é examinada sob os prismas contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial, na dicção do caput do art. 70 da CF/1988.

As funções legislativa e judicial propriamente ditas não se submetem ao controle dessa Corte de Contas. Nesse contexto, não cabe ao TCU a análise, abstratamente considerada, da validade de norma legal ou decreto regulamentar, assim como não cabe a verificação da legalidade ou da economicidade de uma decisão judicial.

A possibilidade de o TCU afastar abstratamente norma legal já foi coibida pelo STF em algumas oportunidades:

Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. IMPOSSIBILIDADE DE EXERCÍCIO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE COM EFEITOS ERGA OMNES E VINCULANTES PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. DECISÃO DE AFASTAMENTO GENÉRICO E DEFINITIVO DA EFICÁCIA DE DISPOSITIVOS LEGAIS SOBRE PAGAMENTO DE 'BÔNUS DE EFICIÊNCIA E PRODUTIVIDADE NA ATIVIDADE TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA' A INATIVOS E PENSIONISTAS, INSTITUÍDO PELA LEI 13.464/2017. MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO PROCEDENTE. ORDEM CONCEDIDA.

*1. **O Tribunal de Contas da União, órgão sem função jurisdicional, não pode declarar a inconstitucionalidade de lei federal com efeitos erga omnes e vinculantes no âmbito de toda a Administração Pública Federal.***
2. Decisão do TCU que acarretou o total afastamento da eficácia dos §§ 2º e 3º dos artigos 7º e 17 da Medida Provisória 765/2016, convertida na Lei 13.464/2017, no âmbito da Administração Pública Federal.
3. Impossibilidade de o controle difuso exercido administrativamente pelo Tribunal de Contas trazer consigo a transcendência dos efeitos, de maneira a afastar incidentalmente a aplicação de uma lei federal, não só para o caso concreto, mas para toda a Administração Pública Federal, extrapolando os efeitos concretos e interpartes e tornando-os erga omnes e vinculantes.
4. CONCESSÃO DA ORDEM NO MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO para afastar a determinação contida no item 9.2 do Acordão 2.000/2017 do Tribunal de Contas da União, proferido no Processo TC 0216.009/2017-1, e determinar que as aposentadorias e pensões dos servidores substituídos sejam analisadas em conformidade com os dispositivos legais vigentes nos §§ 2º e 3º do art. 7º da Lei nº 13.464/2017 e inciso XXIII do § 1º do art. 4º da Lei nº 10.887/2004.
(MS 35410, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 13-04-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-086 DIVULG 05-05-2021 PUBLIC 06-05-2021)
Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. TRIBUNAL DE CONTAS. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE FUNÇÃO JURISDICIONAL. CONTROLE DE LEGALIDADE. LEI ESTADUAL CONTESTADA EM FACE DE LEI FEDERAL. IMPOSSIBILIDADE. REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL.
1. O Supremo Tribunal Federal possui entendimento de que a possibilidade dos Tribunais de Contas exercerem controle incidental de constitucionalidade representa, como via de regra, um alargamento indevido da competência fiscalizadora que lhe foi atribuída pela Constituição Federal, frente à ausência de função jurisdicional dos órgãos administrativos. Precedente.
2. Com fundamento na repartição constitucional de competências, os Tribunais de Contas dos Estados não podem declarar inválida lei estadual contestada em face de lei federal.
3. Agravo regimental a que se nega provimento.
(RE 1361946 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 13-04-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 16-05-2023 PUBLIC 17-05-2023)

Em resumo, não pode o TCU, diretamente ou por via transversa, afastar abstratamente a validade de norma legal, sob pena de, caso assim o fizesse, usurpar a competência do próprio STF, disposta no inciso I do art. 102 da CF/1988.

*É certo que o controle de validade de normas legais, em especial, sua constitucionalidade, pode ser efetivado por este TCU, todavia apenas **em caráter incidental**, com fundamento na Súmula/STF 347 e com base nos parâmetros recentemente definidos no MS 25.888:*
DIREITO CONSTITUCIONAL. CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. TRIBUNAL DE CONTAS. APRECIAÇÃO DA CONSTITUCIONALIDADE DE LEIS. SÚMULA 347. ATUAÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO. DEVER DE LICITAR. EMPRESA ESTATAL.
1. O Tribunal de Contas da União firmou compreensão no sentido da inconstitucionalidade do art. 67 da Lei 9.478/1997, segundo o qual 'os contratos celebrados pela Petrobras, para aquisição de bens e serviços, serão precedidos de procedimento licitatório simplificado, a ser definido em decreto do Presidente da República'; e por conseguinte do Decreto 2.745/1998, que com base no dispositivo legal veiculou Regulamento licitatório da empresa estatal.
2. Ausência de inconstitucionalidade manifesta. No caso em exame, a invocação da Súmula 347 do STF, pela autoridade coatora, rendeu-lhe a possibilidade de vulnerar o princípio da presunção de constitucionalidade das leis e dos atos normativos, considerando que o quadro revelava cenário em que: (i) não havia inconstitucionalidade manifesta; (ii) não existia jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de reconhecer a inconstitucionalidade do tema; (iii) a doutrina apontava na direção oposta àquela que fora adotada pelo Tribunal de Contas da União.
3. A Constituição de 1988 operou substancial reforma no sistema de controle de constitucionalidade até então vigente no país. Embora a nova Constituição tenha preservado a apreciação incidental ou difusa, é certo que a tônica reside não mais no sistema difuso, mas nas ações diretas, de perfil concentrado, o que causa necessário decote do âmbito de atuação daquele. Doutrina de Gerhard Anschütz.

4. A normatividade da Constituição é antes de tudo um dever a ser observado por parte dos órgãos do Estado que lidam com a aplicação de normas jurídicas a casos concretos. Se ao Supremo Tribunal Federal compete, precipuamente, a guarda da Constituição Federal, é certo que a sua interpretação do texto constitucional deve ser acompanhada pelos demais órgãos públicos. Jurisprudência desta Corte quanto à apreciação de questões constitucionais pelo Conselho Nacional de Justiça e Conselho Nacional do Ministério Público. O tratamento de questões constitucionais, por parte de um Tribunal de Contas, observa a finalidade de reforçar a normatividade constitucional. ***Da Corte de Contas espera-se a postura de cobrar da administração pública a observância da Constituição, mormente mediante a aplicação dos entendimentos exarados pelo Supremo Tribunal Federal em matérias relacionadas ao controle externo.***

5. ***Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal: compatibilidade com a ordem constitucional de 1988: o verbete confere aos Tribunais de Contas – caso imprescindível para o exercício do controle externo – a possibilidade de afastar (incidenter tantum) normas cuja aplicação no caso expressaria um resultado inconstitucional (seja por violação patente a dispositivo da Constituição ou por contrariedade à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria).*** *Inteligência do enunciado, à luz de seu precedente representativo (RMS 8.372/CE, Rel. Min. Pedro Chaves, Pleno, julgado em 11.12.1961).*

6. Reafirmação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quanto à inviabilidade de realização de controle abstrato de constitucionalidade por parte de Tribunal de Contas (MS 35.410, MS 35.490, MS 35.494, MS 35.498, MS 35.500, MS 35.812, MS 35.824, MS 35.836, todos de Relatoria do Eminente Ministro Alexandre De Moraes, Tribunal Pleno, e publicados no DJe 5.5.2021).

7. Caso concreto. O Tribunal de Contas da União incorreu em uso inadequado da Súmula 347: simplesmente vocalizar o enunciado não perfaz condição suficiente para se vencer a presunção de constitucionalidade do art. 67 da Lei 9.478/1997 e do regulamento simplificado da Petrobras, aprovado pelo Decreto 2.745/1998. Disso, entretanto, não exsurge a concessão da segurança, dada a perda do objeto: o advento da Lei 13.303/2016 não só revoga o art. 67 da Lei 9.478/1997, mas também elimina a lacuna até então existente quanto a tal importante aspecto do regime próprio das empresas estatais. Precedente: MS 27.796 AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Primeira Turma, julgado em 29.3.2019, DJe 69, 4.4.2019.

8. Inviabilidade de o mandado de segurança em curso firmar tese no sentido da impossibilidade de o TCU aplicar sanções à Petrobras por atos praticados antes da vigência da Lei 13.303/2016: (i) ausência de pedido expresso, na petição inicial; (ii) o ordenamento jurídico brasileiro não comporta a veiculação de tutela declaratória pela via do mandado de segurança, o assim chamado 'mandamus normativo', desde sempre proscrito pela jurisprudência superior.

9. Agravo regimental conhecido e, no mérito, não provido.

(MS 25888 AgR, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 22-08-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 08-09-2023 PUBLIC 11-09-2023)

Dessa forma, na análise de casos concretos, pode o TCU declarar a invalidade de norma legal desde que em caráter incidental e, no caso de leis consideradas inconstitucionais, nas hipóteses de contrariedade à jurisprudência do próprio STF.

No caso de decretos regulamentares, pode-se realizar raciocínio análogo, pois se trata de atos destinados à regulamentação das leis de modo abstrato. Não se está a discorrer neste momento sobre os decretos que veiculam meros atos administrativos. Dessa forma, os decretos regulamentares são emanados do Presidente da República, no exercício de competência constitucional, e são dotados de abstração, embora se trate de normas derivadas, inaptas, em regra, a inovar a ordem jurídica.

A proposta da unidade técnica afastaria a validade do §7º do art. 1º do Decreto 9.355/2018 de forma abstrata. Segundo a nossa compreensão, o órgão competente para sustar os atos que exorbitem do poder regulamentar é o Congresso Nacional, nos termos do inciso V do art. 49 da CF/1988:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

(...) V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

Dessa forma, assim como o TCU não pode afastar, abstratamente, a validade de lei sob pena de usurpar função do STF, também não deveria afastar a juridicidade, em termos abstratos, de norma contida em decreto regulamentar, a fim de não adentrar em competência exclusiva do Congresso Nacional.

Repise-se, o escopo de atuação desta Corte de Contas recai sobre a função administrativa de todos os poderes da República, da Administração direta e indireta. Porém, não abrange normas editadas no exercício da função política do Estado ou mesmo decisão judiciais.

Dessa forma, não cabe ao TCU, em regra, a análise abstratamente considerada de normas. ***Nessa ordem de ideias, o intuito dessa representação colide com a jurisprudência do TCU que estabelece que os processos de representação voltam-se à análise de casos concretos e não à definição da interpretação e do alcance de normas abstratamente consideradas****:*

Boletim de jurisprudência 190

Acórdão 2000/2017 Plenário (Agravo, Relator Ministro Benjamin Zymler)

Direito Processual. Representação. Admissibilidade. Controle abstrato. Competência do TCU.

Não se conhece de representação cujo objetivo é fazer o controle abstrato de norma legal. As representações a serem examinadas pelo TCU devem ter por objeto casos concretos.

Deve-se salientar que não se está a defender a impossibilidade de o TCU realizar a interpretação de normas. Entretanto, essa interpretação deve ser feita de forma subjacente à análise de algum caso concreto. Nesses termos, o seguinte precedente:

Boletim de jurisprudência 173

Acórdão 990/2017 Plenário (Representação, Relator Ministro Benjamin Zymler)

Competência do TCU. Controle de constitucionalidade. Caso concreto. Legalidade. Ato normativo.

O TCU não tem competência para promover, em abstrato, o controle formal e material da legalidade e da constitucionalidade de atos normativos infralegais; porém, pode apreciar a constitucionalidade de normas jurídicas e atos do Poder Público, em controle difuso, de modo incidental, nos processos em que sejam analisadas matérias de sua competência (Súmula STF 347).

Em acréscimo, pertinente salientar que defendemos essa tese no TC-008.106/2024-0, que consistiu em representação que buscava invalidar o art. 24 do Decreto nº 11.995/2024, ou seja, trata-se de discussão idêntica sob o prisma jurídico à travada nos presentes autos.

Naquela oportunidade, defendemos, em preliminar, o não conhecimento da representação em função de argumentos análogos aos que explicitamos nos presentes autos. Essa proposta foi explicitamente acolhida pelo Plenário do TCU por meio do Acórdão nº 1.515/2024 (Relator: Ministro Antônio Anastasia, sessão de 31/07/2024), conforme o seguinte excerto do voto condutor da deliberação:

O Ministério Público junto ao TCU, desta feita representado pelo Procurador Marinus Eduardo de Vries Marsico, em manifestação decorrente de solicitação deste relator, sustentou, em preliminar, o não conhecimento da presente representação, 'uma vez que não versa sobre caso concreto, bem assim porque tem por objeto a retirada de norma abstrata do ordenamento jurídico, o que refoge às competências conferidas a essa Corte de Contas' *(grifos do original), e, no mérito, caso não acolhida a preliminar, a improcedência da representação, tendo em vista a 'ausência de ilegalidade do art. 24 do Decreto nº 11.995/2024, o qual possui presunção de adequação ao ordenamento jurídico' (peça 41).*

Acolho a proposta de não conhecimento da representação, sustentada pelo Ministério Público junto ao TCU*, pelos seguintes fundamentos.*

O processo de representação no TCU tem como pressuposto de admissibilidade a apuração de fato concreto, não sendo cabível para discutir, em abstrato, a legalidade ou a constitucionalidade de alguma norma. Nesse sentido, cito o Acórdão 1388/2003-TCU-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler, cujo sumário, na parte que interessa, ficou assim redigido:

Sumário: Denúncia sobre supostas ilegalidades no Decreto nº 4.304/2002, vis a vis a Lei nº 10.180/2001, e de irregularidade nas nomeações para cargo em comissão no âmbito da CGU. Não conhecimento da denúncia no que se refere à existência de ilegalidades no Decreto nº 4.304/2002, por falta de competência desta Corte para o controle, in abstrato, de atos normativos.

No mesmo sentido, cito ainda os seguintes precedentes: Acórdão 1955/2007-TCU-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler; Acórdão 2305/2007-TCU-Plenário, rel. Min-Subst. Marcos Bemquerer Costa; Acórdão 686/2009-TCU-Plenário, rel. Min-Subst. André Luís de Carvalho; Acórdão 990/2017-TCU-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler; Acórdão 2000/2017-TCU-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler.

Do exposto, em homenagem ao art. 926 do CPC, que prevê a necessidade de os tribunais manterem sua jurisprudência estável, íntegra e coerente, ***considera-se que a presente representação deve receber o mesmo tratamento conferido ao TC-008.106/2024-0, isto é, não deve ser conhecida.***

Caso se opte pelo conhecimento da representação, faz-se a análise do mérito, em especial, aos tópicos mencionados no despacho do Ministro-Relator que conduziu a essa manifestação complementar.

O memorial apresentado pela Petrobras, salvo melhor juízo, está alinhado à nossa manifestação anterior, conforme a conclusão a seguir transcrita (peça 60):

Tendo em vista tudo quanto exposto, tem-se que a aplicação do procedimento de contratação da Lei das Estatais não é cabível para as aquisições de bens ou serviços pelos consórcios de E&P operados pela Petrobras.

Este posicionamento pela adoção dos procedimentos dos JOAs e CPPs, inclusive, é chancelado pelo Supremo Tribunal Federal ao se manifestar sobre a constitucionalidade do Decreto nº 9.355/2018, destacando-se a decisão no incidente de suspensão de tutela provisória 106, concedida no contexto da ADI 5942/DF.

Ademais, constitui-se um risco à condição da Petrobras de operadora de consórcios de E&P a desconsideração dos termos do Decreto nº 9.355/2018, pelas razões brevemente apresentadas nos presentes memoriais e acolhidas pelo MP/TCU, às quais se somam as demais petições já apresentadas pela Petrobras ao longo do processo.

Dessa forma, a proposta da unidade de auditoria não merece prosperar, eis que carece de elementos fáticos, econômicos ou jurídicos que justifiquem sua adoção, sendo mais adequada a proposição do MP/TCU.

Resta como elemento novo o julgamento pelo Plenário do STF dos embargos declaratórios opostos pelo Partido dos Trabalhadores – PT em face do julgamento da ADI 5.942/DF que discutiu a constitucionalidade do Decreto nº 9.355/2018.

Os embargos de declaração foram conhecidos e não acolhidos conforme ementa do julgamento (peça 66):

EMENTA: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ALEGAÇÃO DE OMISSÃO, CONTRADIÇÃO E OBSCURIDADE. RECURSO OPOSTO COM OBJETIVO DE REFORMAR PARCIALMENTE DECISÃO PROFERIDA PELO PLENÁRIO DESTE TRIBUNAL. INOCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO. DECISÃO EMBARGADA QUE CONTÉM FUNDAMENTAÇÃO IDÔNEA NO SENTIDO DA CONSTITUCIONALIDADE DO §7° DO ART. 1° DO DECRETO N° 9.355/2018. IMPOSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DE TRECHO DA FUNDAMENTAÇÃO COMO FATOR DE ALTERAÇÃO DA DECISÃO PROFERIDA PELO PLENÁRIO. MERO INCONFORMISMO E REITERAÇÃO DE ARGUMENTOS QUE NÃO SE ADMITEM NESTA VIA RECURSAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO DESPROVIDOS.

1. O inconformismo que tem como real escopo a pretensão de reformar o decisum não pode prosperar, porquanto inocorrentes as hipóteses de omissão, obscuridade ou contradição, sendo inviável a revisão da decisão em sede de embargos de declaração, em face dos estreitos limites do art. 1.022 do CPC.

2. In casu, os embargos de declaração demonstram mera tentativa de rediscussão do que foi decidido unanimemente pelo acórdão embargado, inobservando o embargante que os restritos limites desse recurso não permitem o rejulgamento da causa.

3. O efeito modificativo pretendido pela embargante somente é possível em casos excepcionais e uma vez comprovada a obscuridade, contradição ou omissão do julgado, o que não ocorre no caso sub examine.

4. Embargos de declaração desprovidos.

Embora o julgamento tenha resultado no não acolhimento dos embargos declaratórios e o não reconhecimento da existência de qualquer omissão, obscuridade ou contradição, considera-se importante verificar o inteiro teor do voto do Ministro-Relator para trazer luzes adicionais à discussão travada nos presentes autos.

O E. Ministro-Relator, em seu relatório, esclarece o pedido formulado pelo embargante:

Requer, ao final, o acolhimento dos embargos para sanar a contradição apontada, pugnando pela atribuição de efeitos infringentes ao julgado 'para dar ao § 7º do Artigo 1º do Decreto nº 9.355/2018 uma Interpretação Conforme à Constituição, esclarecendo que as disposições daquele parágrafo se aplicam apenas a Consórcio que seja integrado majoritariamente por agentes privados,

e que a PETROBRÁS permanece sujeita ao Dever de Licitar as contratações de bens e serviços efetuadas nos Consórcios em que a PETROBRÁS seja majoritária'.

Em apertada síntese, a embargante pretendia restringir o âmbito de aplicação do § 7º do art. 1º do Decreto nº 9.355/2018 de modo que a Petrobras fosse obrigada a licitar para a aquisição de bens e a contratação de serviços quando operasse em consórcios como operadora.

Esse pleito foi explicitamente rechaçado pelo Ministro-Relator que afirmou a juridicidade do citado dispositivo do Decreto nº 9.355/2018:

Com efeito, restou expressamente assentado no acórdão embargado a constitucionalidade do §7° do art. 1° do Decreto n° 9.355/2018, ficando consignado a necessária observância dos princípios que regem a Administração Pública nas contratações a serem realizadas pelos consórcios, dispensada a realização de procedimento licitatório, independente da composição do consórcio.

Da leitura da petição de embargos, verifica-se que ***a embargante fundamenta sua pretensão em uma passagem do voto do relator que não teve qualquer influência direta na fundamentação do acórdão e na decisão do colegiado.*** *Trata-se, no caso, de impressões, sem influência relevante e substancial, prescindíveis para o deslinde da controvérsia, uma vez que se consubstanciam em meras colocações ou opiniões jurídicas adicionais, paralelas e dispensáveis para a fundamentação e conclusão da decisão, na medida em que não se confundem com o objeto da pretensão. (LEAL, Roger Stiefelmann. O efeito vinculante na jurisdição constitucional. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 168-169).*

O recurso oposto tem como objetivo transformar trecho do voto condutor em fundamento para reforma da decisão proferida pelo Plenário. Destaca-se que o trecho evocado consiste em mero obiter dictum, fato este constatado logo no parágrafo subsequente do voto condutor, conforme ora transcrito: 'Em síntese, o Decreto 9.355/2018 traz regras bastante específicas da indústria petrolífera - sabidamente internacionalizada, competitiva e nacionalmente estratégica. Em nada se confunde com a contratação de obras, serviços ou produtos, que se submete indiscutivelmente à Lei 13.303/16. Assim, considero prudente chancelar as opções feitas pelo Presidente da República, à luz dos argumentos trazidos pela Petrobras e pela AGU e desenvolvidos acima, ressalvada a aplicação dos princípios da Administração Pública em qualquer caso'.

A rigor, a parte embargante veicula mera irresignação com o acórdão embargado, irresignação esta que não tem cabimento em sede de embargos declaratórios. Busca-se, pela via imprópria, rediscutir tema já analisado e decidido pelo Plenário deste Supremo Tribunal Federal, o que não se admite.

Observa-se que essa manifestação espanca qualquer dúvida acerca do entendimento do STF pela juridicidade do § 7º do art. 1º do Decreto nº 9.355/1998. Assim, embora se reconheça o esforço e a profundidade das instruções da unidade técnica, não assiste razão ao auditor e merece ser o acolhido o entendimento da Auditora-Chefe. Dessa forma, quanto ao mérito, ratificamos nossa manifestação anterior.

Assim, caso a proposta de não conhecimento desta representação não seja acolhida, verifica-se, conforme exposto anteriormente neste parecer, que o julgamento do Plenário do STF dos embargos de declaração na ADI 5.942/DF apenas reforçou a juridicidade do § 7º do art. 1º do Decreto nº 9.355/2018.

Ou seja, caso não acolhida a proposta de não conhecimento, reitera-se a proposta de mérito contida na manifestação anterior de improcedência da representação, com expedição de recomendação à Casa Civil da Presidência da República para que envide esforços para eliminar a aparente incompatibilidade entre o § 5º do art. 1º da Lei nº 13.303/2016 e o § 7º do art. 1º do Decreto nº 9.355/2018, com os acréscimos da proposta da titular da Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração de ciência à Petrobras de necessidade de retificação do art. 228 do Regulamento de Licitações e Contratos da Petrobras para evitar interpretação ampliativa desse dispositivo."

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de representação formulada por equipe de fiscalização da então Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Petróleo e Gás Natural – Seinfrapet em razão de achado relevante no curso da auditoria objeto do TC 002.542/2022-6, realizada com o objetivo de verificar a conformidade

do Projeto de Desenvolvimento de Produção Sergipe Águas Profundas – PDP SEAP 1, na Bacia Sergipe/Alagoas, à Sistemática de Investimentos da Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras e a aspectos legais, econômicos, orçamentários, técnicos e de gestão.

2. Referido projeto teve origem em duas concessões obtidas na 6ª Rodada de Licitação de Blocos para Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural da Agência Nacional do Petróleo – BID VI, realizada em 24/11/2004, quais sejam: BM-SEAL-10, detida integralmente pela Petrobras, e BM-SEAL-11, outorgada a consórcio formado pela Petrobras (60%) e pela empresa IBV Brasil Petróleo Ltda. – IBV (40%), sendo a estatal, na condição de operadora, responsável pelo planejamento, pela execução e pelo controle das operações.

3. Por ocasião da auditoria, apurou-se, dentre outros indícios de irregularidade, a não realização de licitação na contratação da Unidade Estacionária de Produção – UEP, do tipo Unidade flutuante, Produção, Armazenamento e Transferência – FPSO, para atender ao PDP SEAP 1, com aparente afronta ao regramento estatutário para licitações e contratos previsto na Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) e ao art. 231, parágrafo único, do Regulamento Interno de Licitação e Contratos da Petrobras – RLCP (4ª Revisão).

4. A Lei 13.303/2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, estabelece, no §5º do seu art. 1º, que:

"*§ 5º Submetem-se ao regime previsto nesta Lei a empresa pública e a sociedade de economia mista que participem de consórcio, conforme disposto no art. 279 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, na condição de operadora*".

5. Dentre outras exigências para esse regime, é previsto, no art. 28 da aludida lei, que:

"*Art. 28. Os contratos com terceiros destinados à prestação de serviços às empresas públicas e às sociedades de economia mista, inclusive de engenharia e de publicidade, à aquisição e à locação de bens, à alienação de bens e ativos integrantes do respectivo patrimônio ou à execução de obras a serem integradas a esse patrimônio, bem como à implementação de ônus real sobre tais bens, serão precedidos de licitação nos termos desta Lei*".

6. Já o art. 231, parágrafo único, do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da Petrobras – RLCP, em sua 4ª revisão, realizada para alinhá-lo ao disposto no art. 1º, § 7º, do Decreto 9.355/2018, passou a prever o seguinte:

"*Art. 231. As contratações de bens e serviços efetuadas pelos consórcios operados pela PETROBRAS e que visem a atender a demandas exclusivas dos consórcios ficarão sujeitas ao regime próprio das empresas privadas, hipótese em que não se aplica o procedimento previsto na Lei nº 13.303, observados os princípios da administração pública previstos na Constituição.*

Parágrafo único. As contratações de bens e serviços efetuadas pela PETROBRAS que visem a atender, simultaneamente, demandas da PETROBRAS e de consórcios por ela operados deverão seguir o regime da Lei nº 13.303".

7. Por sua vez, dispõe o art. 1º, § 7º, do Decreto 9.355/2018, o qual estabelece o procedimento especial de cessão de direitos de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos pela Petrobras, conforme previsto na Lei 9.478/1997 (Lei do Petróleo) e na Lei 12.351/2010 (Lei do Regime de Partilha de Produção), o seguinte:

"*§ 7º As contratações de bens e serviços efetuadas pelos consórcios operados pela Petrobras ficarão sujeitas ao regime próprio das empresas privadas, hipótese em que não se aplica o procedimento licitatório, observados os princípios da administração pública previstos na Constituição*".

8. Segundo relatado na representação, com base nos Pareceres JURÍDICO/GG-AT/JEP 4075/2018 (peça 4) e JURÍDICO/GG-AT/JEP 4219/2018 (peça 6), que subsidiaram a 4ª revisão do RLCP, a Petrobras estaria adotando rito próprio, denominado Solicitação de Envio de Proposta – SEP, para as contratações destinadas a consórcios por ela operados, amparando-se, para tanto, no art. 1º, §7º, do Decreto 9.355/2018 e no **Joint Operating Agreement** – JOA, instrumento que disciplina as operações conjuntas entre os consorciados.

9. No entendimento da equipe de fiscalização, a exigência de licitação para contratação de bens e serviços pela Petrobras estender-se-ia aos consórcios por ela operados, em função do disposto no art. 1º, § 5º, da Lei 13.303/2016. Nessa perspectiva, nem o art. 1º, § 7º, do Decreto 9.355/2018 (que disciplina regime específico de cessão de direitos), reproduzido no art. 231, **caput**, do RLCP (4ª Revisão), nem o JOA poderiam ser utilizados para afastar a incidência do regime de contratações previsto na Lei das Estatais e, consequentemente, dispensar os referidos consórcios da realização de licitação.

10. Como resultado dos exames, a equipe de fiscalização propôs, na representação (peça 23), o endereçamento de ciência à Petrobras sobre os seguintes apontamentos:

"*a) a exigência de licitação para aquisição de bens e serviços pela Petrobras estende-se aos consórcios operados por essa sociedade de economia mista, em função do § 5º do art. 1º da Lei 13.303/2016, sendo irregular a utilização do § 7º do art. 1º do Decreto 9.355/2018, reproduzida no art. 231, caput, do RLCP; e*

b) o § 7º do art. 1º do Decreto 9.355/2018 – segundo entendimento do STF exposto no julgamento de mérito da ADI 5942/DF, para manter a constitucionalidade do dispositivo – só tem alcance no âmbito de 'procedimento especial de cessão de direitos de exploração' e deve ser cotejado segundo o disposto no § 5º do art. 1º da Lei 13.303/2016 e, como consequência, indicam duas condições concomitantes que se fazem necessárias para aplicação do citado dispositivo: (i) tratar-se de situações envolvendo contratações acessórias e necessárias para viabilizarem a cessão de direitos de exploração nos regimes de concessão e partilha; e (ii) o consórcio ser integrado majoritariamente por agentes privados".

11. Cabe esclarecer que a mencionada Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 5.942/DF foi ajuizada, em 14/5/2018, contra o Decreto 9.355/2018, em razão da possibilidade de cessão, pela Petrobras, sem prévia licitação, de direitos de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos. Sustentava-se, em síntese, que o aludido decreto teria usurpado a competência do Congresso Nacional, ao disciplinar matéria que, por envolver normas de licitação e contratação aplicáveis inclusive às sociedades de economia mista, deveria ser veiculada por lei em sentido formal.

12. A controvérsia submetida ao STF consistia, portanto, em definir se o Decreto 9.355/2018 poderia validamente estabelecer regime específico para a cessão desses direitos, à margem das normas gerais de licitação vigentes. No que se refere ao § 7º do seu art. 1º, sustentava-se que o dispositivo, ao afastar o procedimento licitatório nas contratações de bens e serviços realizadas por consórcios operados pela Petrobras, contrariaria o §5º do art. 1º da Lei 13.303/2016, que submete ao regime da Lei das Estatais a sociedade de economia mista que participe de consórcio na condição de operadora.

13. Em 13/10/2020, o Plenário, por maioria, julgou improcedente a ação e reconheceu a constitucionalidade do Decreto 9.355/2018. Prevaleceu o entendimento de que a cessão dos direitos de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos já encontrava fundamento específico nos arts. 29, 61 e 63 da Lei 9.478/1997 (Lei do Petróleo) e no art. 31 da Lei 12.351/2010 (Lei do Regime de Partilha de Produção), que não condicionam sua transferência à realização de nova licitação. Nessa perspectiva, o Decreto 9.355/2018 não criou hipótese de dispensa de licitação, mas regulamentou procedimento específico para a cessão de direitos já autorizada em lei, admitindo-se, portanto, sua realização sem nova licitação, desde que observados os requisitos legais e regulamentares aplicáveis.

14. Quanto ao §7º do art. 1º do referido decreto, prevaleceu o entendimento de que o regime nele previsto para as contratações de bens e serviços realizadas por consórcios operados pela Petrobras não configurava inovação normativa incompatível com a Constituição, consideradas as especificidades da atividade petrolífera e a necessidade de preservação de sua competitividade.

15. Essa decisão foi objeto de embargos de declaração, em 17/2/2021, sob o fundamento da existência de contradição envolvendo o dispositivo em questão, em que se requereu a atribuição de efeitos infringentes para dar a esse dispositivo "*uma interpretação conforme à Constituição,*

esclarecendo que as disposições daquele parágrafo se aplicam apenas a Consórcio que seja integrado majoritariamente por agentes privados, e que a Petrobras permanece sujeita ao Dever de Licitar as contratações de bens e serviços efetuadas nos Consórcios em que a Petrobras seja majoritária".

16. À época da representação, os embargos de declaração ainda se encontravam pendentes de apreciação pelo STF.

17. Estando os autos em meu gabinete, a Petrobras apresentou memorial (peça 28) rebatendo os questionamentos da representação.

18. Mediante o despacho exarado em 20/1/2023 (peça 29), determinei, em privilégio aos princípios da ampla defesa, do contraditório e da busca da verdade real, a restituição dos autos à unidade técnica para: a) análise das alegações apresentadas em sede de memorial pela Petrobras e instrução complementar, com reavaliação do encaminhamento anteriormente proposto; b) oitiva prévia da Petrobras em face dos pontos questionados nos autos, caso mantidas as conclusões anteriores; e c) retorno do processo ao meu Gabinete, via Ministério Público, após exame da defesa eventualmente apresentada.

19. Após reapreciação do feito (peça 30), a Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração – AudPetróleo promoveu o chamamento da estatal para se manifestar sobre as ciências propostas inicialmente.

20. Em resposta, a Petrobras reiterou (peças 41 e 42) a aplicabilidade do art. 1º, § 7º, do Decreto 9.355/2018 às contratações realizadas em nome dos consórcios em que atua como operadora, invocando, em respaldo à sua posição, o entendimento firmado pelo STF na ADI 5.942/DF.

21. Em nova intervenção, a unidade técnica (peça 50), ao ratificar o entendimento anterior, propôs dar ciência à Petrobras de que:

"*a) a exigência de licitação para aquisição de bens e serviços pela Petrobras estende-se aos consórcios operados por essa sociedade de economia mista, em função do §5º, do art. 1º, da Lei 13.303/2016, sendo irregular a utilização do §7º, do art. 1º, do Decreto 9.355/2018, reproduzida no art. 231, caput, do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da Petrobras (RLCP – 4ª Revisão); e*

b) interpretar o §7º, do art. 1º, do Decreto 9.355/2018, para além dos casos de dispensa de licitação, expressamente previstos no art. 29, da Lei 9.478/1997, e no art. 31, da Lei 12.351/2010, fere os princípios constitucionais da reserva legal e da hierarquia normativa e pacífica jurisprudência do STF".

22. Ato contínuo, a estatal acostou aos autos novos memoriais (peças 54 e 57).

23. Ao se pronunciar no feito (peça 59), a meu pedido, o Ministério Público junto a este Tribunal manifestou-se, em sede de admissibilidade, pelo não conhecimento da representação, por entender que o feito não se destinaria a analisar ato administrativo individualmente considerado, mas, ao revés, buscaria interpretar normas legais (Lei 13.303/2016) e infralegais (Decreto 9.355/2018) que dariam suporte a atos negociais analisados em outros processos. Segundo o douto **Parquet**, a proposta da unidade técnica, embora veiculada sob a forma de ciência, o que acarretaria menor carga cogente, afastaria a validade do art. 1º, §7º, do Decreto 9.355/2018, de forma abstrata.

24. Em caso de não acolhimento dessa proposta, sugeriu, no mérito, o endereçamento de recomendação à Casa Civil da Presidência da República para que envidasse esforços visando à eliminação da aparente incompatibilidade entre o art. 1º, §5º, da Lei 13.303/2016 e o art. 1º, §7º, do Decreto 9.355/2018.

25. O processo se encontrava em meu gabinete, aguardando apreciação, quando a Petrobras tornou a apresentar memoriais (peças 60 e 61), novamente contrapondo-se às conclusões da unidade técnica, para defender a inaplicabilidade do procedimento de contratação da Lei das Estatais para as aquisições de bens ou serviços pelos consórcios de E&P por ela operados.

26. Em respaldo à sua posição, invocou decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal em 29/4/2024 (peça 66), que rejeitou os embargos de declaração opostos na ADI 5.942/DF, e na qual, segundo consignado pela Corte: "*restou expressamente assentado no acórdão embargado a*

constitucionalidade do § 7º do art. 1º do Decreto nº 9.355/2018, ficando consignado a necessária observância dos princípios que regem a Administração Pública nas contratações a serem realizadas pelos consórcios, dispensada a realização de procedimento licitatório, independente da composição do consórcio".

27. Em vista da necessidade de atualização, à luz da decisão acima, dos exames conduzidos nos autos, determinei (peça 62) a restituição do feito à AudPetroleo, para instrução complementar.

28. Em sua última intervenção, a unidade técnica apresentou propostas divergentes: enquanto o auditor e o diretor mantiveram (peças 67 e 68) o entendimento pela obrigatoriedade de realização de licitação para contratação de obras, bens e serviços pela Petrobras, quando na condição de operadora de consórcio para a exploração, desenvolvimento e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, a titular da unidade técnica concluiu (peça 69), em sentido contrário, pela desnecessidade de realização de licitação nessa situação.

29. Mais uma vez se manifestando no feito, o Ministério Público junto a este Tribunal ratificou (peça 70), em sede de admissibilidade, a proposta de não conhecimento da representação e, no mérito, anuindo ao exame empreendido pela titular da AudPetróleo, de improcedência da representação, com expedição de recomendação à Casa Civil da Presidência da República em relação à aparente incompatibilidade entre o art. 1º, § 5º, da Lei 13.303/2016 e o art. 1º, § 7º , do Decreto 9.355/2018, além da ciência à Petrobras da necessidade de retificação do art. 228 do seu Regulamento de Licitações e Contratos, para evitar interpretação ampliativa desse dispositivo.

30. Feita essa necessária contextualização, passo a decidir.

31. A irregularidade apontada na representação refere-se à não realização de licitação pela Petrobras, na condição de operadora de consórcios, quando da contratação de bens e serviços em nome desses consórcios, com fundamento no art. 1º, §7º, do Decreto 9.355/2018, reproduzido no art. 231, **caput**, do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da Petrobras (4ª Revisão), em aparente afronta ao art. 1º, §5º, da Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais).

32. Quanto à admissibilidade, com as vênias por divergir do douto **Parquet**, entendo que a presente representação merece ser conhecida, por preencher os requisitos exigidos para a espécie.

33. Com efeito, os questionamentos formulados na representação se dirigiram à questão identificada durante a auditoria realizada no PDP SEAP 1, atinente à adoção de rito próprio na contratação de plataforma do tipo FPSO para desenvolvimento e produção de campo petrolífero, em inobservância ao regime de contratação estabelecido pela Lei 13.303/2016.

34. Por ocasião da auditoria, essa questão foi apenas tangenciada, para fins de contextualização, sem constituir critério para a avaliação da regularidade das condutas dos gestores envolvidos. Por possuir objeto próprio e demandar exame aprofundado, optou-se pela sua apuração em processo específico de representação, diante da urgência de pôr fim à insegurança jurídica que recaía sobre o tema e do seu potencial de repercussão em outras contratações destinadas a consórcios operados pela Petrobras.

35. Embora a solução da controvérsia demande o exame da compatibilidade entre a Lei 13.303/2016 e o Decreto 9.355/2018, o objeto da representação não é a interpretação desses diplomas em tese, mas a verificação da legalidade de prática administrativa efetivamente adotada pela entidade, consistente no afastamento da licitação, em determinadas hipóteses de contratação de bens e serviços, com fundamento no referido decreto.

36. A interpretação das normas invocadas constitui, nesse contexto, mero pressuposto para aferir a conformidade da atuação administrativa com o ordenamento jurídico.

37. Não se trata, portanto, de pedido de pronunciamento abstrato sobre o alcance de disposições legais ou regulamentares, mas de controle concreto da legalidade de procedimento adotado pelo jurisdicionado, com potencial repercussão sobre a realização de despesas públicas. A circunstância de a prática questionada se reproduzir em diversas contratações não lhe retira o caráter concreto, mas evidencia a relevância da matéria para o exercício do controle externo.

38. A questão insere-se, desse modo, no âmbito da competência atribuída a esta Corte pelo art. 70 da Constituição Federal, que compreende a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública quanto à legalidade. Compete ao Tribunal, no exercício dessa competência, verificar se os procedimentos adotados pelos jurisdicionados para a contratação de bens e serviços observam as normas que regem sua atuação.

39. Por essas razões, entendo que a representação deve ser conhecida.

40. No mérito, anuo às conclusões da titular da AudPetróleo, com as quais concordou o douto **Parquet** e cujos fundamentos adoto como razões de decidir.

41. Consoante a judiciosa análise empreendida pela Auditora-Chefe (transcrita no item 9 do relatório precedente), o STF, ao apreciar a ADI 5.942/DF, chancelou a constitucionalidade do art. 1º, § 7º, do Decreto 9.355/2018, reconhecendo a inaplicabilidade do regime licitatório da Lei 13.303/2016 às contratações realizadas por consórcios de exploração e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos operados pela Petrobras.

42. Na ocasião, a Corte Suprema esclareceu que, embora o Decreto 9.355/2018 tenha como escopo principal disciplinar a cessão de direitos para exploração, desenvolvimento e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos pela Petrobrás, o §7º do seu art. 1º estabelece regime específico para as contratações de bens e serviços realizadas por consórcios constituídos para essas atividades e operados pela estatal.

43. A interpretação conjunta da decisão de mérito e do julgamento dos embargos de declaração na ADI 5.942/DF evidencia que o STF distinguiu as aquisições de bens e serviços realizadas diretamente pela Petrobras, submetidas ao regime da Lei 13.303/2016, daquelas efetuadas no âmbito de consórcios constituídos para as atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos e operados pela estatal. Quanto a essas últimas, a Corte reconheceu a validade do regime previsto no art. 1º, §7º, do Decreto 9.355/2018, que admite a contratação sem procedimento licitatório, independentemente da composição consorcial, desde que observados os princípios que regem a Administração Pública.

44. Desse modo, a decisão do STF na ADI 5.942/DF afasta a alegada incompatibilidade entre o art. 1º, § 7º, do Decreto 9.355/2018 e o art. 1º, §5º, da Lei 13.303/2016 no âmbito específico disciplinado pelo decreto, qual seja, o das contratações de bens e serviços realizadas por consórcios operados pela Petrobras para as atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos. Fora desse contexto, permanecem aplicáveis à estatal as regras de contratação previstas na Lei 13.303/2016.

45. Relembro que a fiscalização realizada no âmbito do TC 002.542/2022-6, que deu azo à presente representação, analisou tangencialmente contratações realizadas sem licitação pela Petrobras em nome de consórcio por ela operado. Tal análise resultou na ciência dirigida à estatal, nos termos do subitem 9.3.1 do Acórdão 1.346/2024-Plenário, de que "*é ilegal a contratação de obras e serviços de engenharia, inclusive para os empreendimentos de Exploração e Produção (E&P), que não siga os comandos estabelecidos na Lei 13.303/2016*".

46. Ocorre que, ao reapreciar a matéria em sede de pedido de reexame, este Tribunal decidiu, nos termos do Acórdão 2.221/2026-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Odair Cunha, dar provimento parcial ao recurso para considerar insubsistente a aludida ciência, tendo como fundamento determinante justamente a decisão proferida pelo STF na ADI 5.942/DF.

47. Segundo constou no voto condutor do aludido **decisum:**

"*O STF, ao julgar a ADI 5942, declarou a constitucionalidade do art. 1º, § 7º, do Decreto 9355/2018, que submete as contratações de bens e serviços realizadas pelos consórcios operados pela Petrobras ao regime privado, dispensado o procedimento licitatório, com observância obrigatória dos princípios constitucionais da administração pública. Nos embargos de declaração, o STF tornou ainda mais nítida a distinção entre dois regimes jurídicos e reiterou que a Lei 13303/2016 incide plenamente sobre as aquisições diretas da Petrobras, com fundamento nos arts. 37, XXI, e 173, § 1º, da CF/1988. O Decreto 9355/2018, por sua vez, com amparo no art. 177, § 1º, da CF/1988 e nas Leis*

9478/1997 e 12351/2010, rege as contratações realizadas no âmbito dos consórcios de E&P, independentemente de sua composição, dispensada a licitação, exigida apenas a observância dos princípios constitucionais da administração pública."

48. No entendimento do ilustre Relator:

"*A ciência do item 9.3.1, ao afirmar genericamente a ilegalidade de qualquer contratação de engenharia em E&P que não observe a Lei 13303/2016, ignora essa distinção e contraria o entendimento vinculante do STF. Mantê-la significaria sustentar premissa já afastada pela corte constitucional, resultado incompatível com a ordem jurídica vigente. Essa exclusão não alcança, contudo, as contratações que visem atender, simultaneamente, demandas da Petrobras e de consórcios por ela operados, hoje submetidas à Lei 13303/2016 por força de norma interna da própria companhia, adiante examinadas (item 9.3.2.3)*."

49. A conclusão ora proposta está em plena consonância com esse entendimento recentemente firmado por este Tribunal, que, ao tornar insubsistente a ciência anteriormente dirigida à Petrobras, afastou a premissa de que as contratações por ela realizadas estariam, em qualquer hipótese, sujeitas aos comandos da Lei 13.303/2016, reconhecendo a necessidade de considerar as especificidades do regime jurídico aplicável às contratações efetuadas pela estatal enquanto operadora de consórcios de exploração e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos.

50. Concluo, portanto, à luz das considerações acima, pela inocorrência de infração a critério constitucional, legal ou regulamentar, razão pela qual a presente representação deve ser considerada improcedente.

51. Acerca da ciência proposta, cabe esclarecer que, à época da presente representação, estava em vigor a 4ª Revisão do RLCP, lançada em 27/10/2021, cujo art. 231 estipulava o seguinte:

"*Art. 231. As contratações de bens e serviços efetuadas pelos consórcios operados pela PETROBRAS e que visem a atender a demandas exclusivas dos consórcios ficarão sujeitas ao regime próprio das empresas privadas, hipótese em que não se aplica o procedimento previsto na Lei nº 13.303, observados os princípios da administração pública previstos na Constituição.*

Parágrafo único. As contratações de bens e serviços efetuadas pela PETROBRAS que visem a atender, simultaneamente, demandas da PETROBRAS e de consórcios por ela operados deverão seguir o regime da Lei nº 13.303."

52. Atualmente, encontra-se vigente a 6ª Revisão desse regulamento, publicada no DOU de 15/4/2025, com vigência a partir e 16/4/2025, a qual manteve essas disposições com a mesma redação, agora reproduzidas em seu art. 228, nos seguintes termos:

"*Art. 228. As contratações de bens e serviços efetuadas pelos consórcios operados pela PETROBRAS e que visem a atender a demandas exclusivas dos consórcios ficarão sujeitas ao regime próprio das empresas privadas, hipótese em que não se aplica o procedimento previsto na Lei nº 13.303, observados os princípios da administração pública previstos na Constituição.*".

53. Evidencia-se, no **caput** do dispositivo, a desconformidade apontada pela titular da AudPetróleo, na medida em que o Regulamento de Licitações e Contratos da Petrobras não restringe expressamente a inaplicabilidade dos procedimentos previstos na Lei 13.303/2016 às contratações de bens e serviços realizadas por consórcios operados pela companhia no âmbito das atividades de exploração e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos.

54. Conforme exposto anteriormente, essa limitação resulta da interpretação sistemática do Decreto 9.355/2018 e do entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal acerca do alcance do regime excepcional previsto em seu art. 1º, § 7º. Ao não refletir essa limitação, a redação regulamentar confere à exceção alcance mais amplo do que aquele reconhecido pelo STF.

55. Em razão disso, acolho a proposta de ciência à Petrobras acerca de tal desconformidade identificada na redação do **caput** do art. 228 do RLCP (6ª revisão), ressaltando que no item 9.3.2.3 do Acórdão 1.346/2024-Plenário (mantido pelo Acórdão 2.221/2026-Plenário, TC 002.542/2022-6) já houve a emissão de ciência sobre idêntica desconformidade observada no parágrafo único do art. 231 do RLCP (4ª Revisão).

56. Quanto à expedição de recomendação à Casa Civil da Presidência da República, em razão de aparente incompatibilidade entre o art. 1º, § 5º, da Lei 13.303/2016 e o art. 1º, § 7º, do Decreto 9.355/2018, sugerida pelo douto **Parquet**, como visto acima, o julgamento da ADI 5.942/DF pelo STF pôs fim a essa discussão, ao afastar a alegada incompatibilidade, sendo desnecessárias outras considerações a respeito.

57. Em relação à proposta de juntada destes autos ao TC 002.542/2022-6, igualmente deixo de acolher tal medida, tendo em vista que o pedido de reexame contra a decisão nele proferida já foi apreciado, nos termos do supracitado Acórdão 2.221/2026-TCU-Plenário, não havendo mais que se falar em impacto da decisão ora adotada naquele feito.

58. Por fim, cabe arquivar o presente processo, ante o cumprimento do objetivo para o qual foi constituído.

Ante as razões expostas, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagSessão.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2659/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 022.517/2022-7.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Representante: Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo).
4. Unidade Jurisdicionada: Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras).
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidade técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo).
8. Representação legal: Luigi Bruno de Lima Avalone Ramalho (OAB/RJ 125.916), entre outros, representando a Petrobras.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação acerca de possíveis irregularidades constatadas na auditoria de conformidade no Projeto de Desenvolvimento de Produção Sergipe Águas Profundas – PDP SEAP 1, na Bacia Sergipe/Alagoas, objeto do TC 002.542/2022-6, relacionadas à não realização de procedimentos licitatórios nas contratações de bens e serviços pela Petrobras, na condição de operadora de consórcios, em aparente afronta ao art. 1º, § 5º, da Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais),

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

9.1. conhecer da representação, com fundamento nos arts. 235, 237, inciso V, e 246 do Regimento Interno do TCU c/c o art. 103, §1º, da Resolução TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la improcedente;

9.2. dar ciência à Petrobras, nos termos dos art. 9º da Resolução TCU 315/2020, de que a redação do art. 228, **caput**, do Regulamento de Licitações e Contratos da Petrobras – RLCP (6ª Revisão), ao estabelecer a inaplicabilidade do procedimento licitatório às contratações de bens e serviços efetuadas por consórcios operados pela companhia, sem restringir essa regra às atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, está

em desconformidade com o disposto no art. 1º, § 7º, do Decreto 9.355/2018, considerada a interpretação sistemática desse diploma e o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal acerca do alcance do regime excepcional nele previsto;

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

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2659-38/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 004.145/2005-7 [Apensos: TC 009.265/2026-0, TC 009.283/2026-9, TC 024.888/2024-9, TC 020.805/2016-0, TC 009.304/2026-6, TC 013.982/2014-1]
Natureza(s): I Embargos de Declaração (Tomada de Contas Especial)
Órgãos/Entidades: Diretoria-Executiva do Fundo Nacional de Saúde; Secretaria de Saúde do Distrito Federal
Responsáveis: Aldery Silveira Junior (059.667.523-20); Arnaldo Bernardino Alves (318.311.094-68); Carlos Alberto Tayar (183.492.691-20); Governo do Distrito Federal (00.394.601/0001-26); Horácio da Silva Botelho (058.214.607-00); José Geraldo Maciel (000.463.371-72); Mário Antônio Alvarenga Horta Barbosa (185.093.391-04); Pedro José Ferreira Tabosa (046.829.393-00); Procuradoria-geral do Distrito Federal (00.394.643/0001-67); Renato Fernandes de Azevedo (191.721.090-68); Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (00.394.676/0001-07)
Interessados: Marinus Eduardo de Vries Marsico (606.705.847-20); Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (00.394.676/0001-07)
Representação legal: Luis Fernando Belém Peres (22162/OAB-DF), representando Procuradoria-geral do Distrito Federal; Juliana Almeida Barroso Moreti (21249/OAB-DF), Larissa Santos Tavares da Câmara (58169/OAB-DF) e outros, representando Carlos Alberto Tayar; Juliana Almeida Barroso Moreti (21249/OAB-DF), Fernanda Silva Riedel de Resende (29069/OAB-DF) e outros, representando Wagner Luis Fernandes; Rayssa Martins da Silva (12.747/OAB-DF), Gabriel Fernando da Silva Nascimento (59716/OAB-DF) e outros, representando Arnaldo Bernardino Alves; Gabriel Fernando da Silva Nascimento (59716/OAB-DF), Andressa Mirella Castro Dias (21.675/OAB-DF) e outros, representando Mário Antônio Alvarenga Horta Barbosa; Amanda Galvão Ferreira Tabosa (26.013/OAB-DF), representando Pedro Jose Ferreira Tabosa.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. REPASSES IRREGULARES DE RECURSOS DO SUS. HOSPITAL SANTA JULIANA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ALEGAÇÕES DE OMISSÃO E CONTRADIÇÃO. INEXISTÊNCIA. PEDIDOS EXPRESSAMENTE APRECIADOS NO ACÓRDÃO EMBARGADO. INCONFORMISMO COM O RESULTADO DO JULGAMENTO. RECOLHIMENTO DE MULTA POR UM DOS EMBARGANTES APÓS PROLAÇÃO DO ACÓRDÃO EMBARGADO. CONHECIMENTO. REJEIÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração (peça 1270) opostos por Arnaldo Bernardino Alves, Carlos Alberto Tayar e Mário Antônio Alvarenga Horta Barbosa em face do Acórdão 1.992/2026-TCU-Plenário (peça 1264), por meio do qual esta Corte apreciou pedidos formulados na fase de execução das deliberações proferidas no âmbito desta tomada de contas especial e decidiu, entre outras medidas, indeferir pedido de parcelamento extraordinário, indeferir pedido de redução de multa, determinar o recolhimento das multas remanescentes e autorizar a cobrança executiva em caso de inadimplemento.

2. A presente tomada de contas especial teve origem em representação formulada pelo Ministério Público junto ao TCU acerca de irregularidades praticadas pela Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal no repasse de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) ao Hospital Santa Juliana S/C Ltda. Após ampla instrução, o Tribunal proferiu o Acórdão 3.215/2013-TCU-Plenário, julgando irregulares as contas dos responsáveis, condenando o Distrito Federal e Arnaldo Bernardino Alves ao ressarcimento do débito apurado e aplicando multas a diversos responsáveis.

3. Posteriormente, o Tribunal autorizou o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas mensais e consecutivas por meio do Acórdão 510/2014-TCU-Plenário.

4. No Acórdão 1.992/2026-TCU-Plenário, esta Corte reconheceu a quitação do débito solidário imputado ao Governo do Distrito Federal e a Arnaldo Bernardino Alves, indeferiu os pedidos formulados pelos responsáveis relativamente às multas remanescentes e determinou a adoção das medidas executórias cabíveis.

5. Nos presentes embargos, os responsáveis sustentam, em síntese:

a) omissão quanto à apreciação dos pedidos de parcelamento formulados por Mário Antônio Alvarenga Horta Barbosa e Carlos Alberto Tayar;

b) omissão quanto ao pedido de redução da multa formulado por Arnaldo Bernardino Alves;

c) contradição entre o reconhecimento de que os responsáveis manifestaram interesse em pagar as dívidas e a conclusão de que se encontram inadimplentes;

d) impossibilidade de caracterização da inadimplência ou de autorização para cobrança executiva sem prévia apreciação dos requerimentos formulados;

e) quitação da multa atribuída a Mário Antônio Alvarenga Horta Barbosa, em razão de alegado pagamento integral posterior à prolação do Acórdão 1.992/2026-TCU-Plenário.

6. Requerem, ao final, o acolhimento dos embargos com efeitos infringentes.

É o relatório.

VOTO

A presente tomada de contas especial resultou da conversão de processo de representação, apresentada pelo Ministério Público junto ao TCU, acerca de possíveis irregularidades praticadas pela Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal (SES/DF) no repasse de recursos do Sistema Único de Saúde ao Hospital Santa Juliana para ressarcimento de despesas médicas sem a devida comprovação, com a contratação do hospital quase sempre ocorrendo por injustificada dispensa de

licitação em caráter emergencial, nos anos de 2003, 2004 e 2005. A representação também apontou indícios de irregularidades nos repasses feitos pela Polícia Militar do Distrito Federal ao mesmo hospital.

2. Apreciam-se, nesta oportunidade, embargos de declaração opostos por Arnaldo Bernardino Alves, Carlos Alberto Tayar e Mário Antônio Alvarenga Horta Barbosa em face do Acórdão 1.992/2026-TCU-Plenário, por meio do qual este Tribunal apreciou pedidos formulados na fase de execução das deliberações proferidas no âmbito desta tomada de contas especial e decidiu, entre outras medidas, indeferir pedido de parcelamento extraordinário, indeferir pedido de redução de multa e autorizar a cobrança executiva no caso do não pagamento das multas aplicadas mediante o Acórdão 3.215/2013-TCU-Plenário.

3. Por serem tempestivos e atenderem aos requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, conheço dos presentes embargos de declaração.

4. Os embargantes sustentam, em síntese, a existência de omissão quanto à apreciação dos pedidos de parcelamento formulados pelos Srs. Mário Antônio Alvarenga Horta Barbosa e Carlos Alberto Tayar, bem como do pedido de redução da multa apresentado pelo Sr. Arnaldo Bernardino Alves. Alegam, ainda, contradição entre o reconhecimento de que teriam manifestado interesse no pagamento das obrigações e a conclusão pela inadimplência, sustentando, por consequência, a impossibilidade de autorização da cobrança executiva. Ao final, requerem o acolhimento dos embargos com efeitos infringentes.

5. De plano, adianto que não assiste razão aos recorrentes. As alegações apresentadas não evidenciam omissão, obscuridade ou contradição na deliberação recorrida, revelando, em verdade, mero inconformismo com o resultado do julgamento.

6. O principal argumento dos embargantes consiste na alegação de que seus requerimentos não teriam sido apreciados pelo Tribunal. A tese, contudo, não procede.

7. Conforme expressamente consignado no acórdão embargado, o Acórdão 510/2014-TCU-Plenário já havia autorizado o pagamento das dívidas impostas aos responsáveis em até trinta e seis parcelas mensais e consecutivas, conforme descrito a seguir:

> 1..8. autorizar o pagamento da dívida imputada ao Distrito Federal e à Arnaldo Bernardino Alves, bem como aos demais responsáveis, caso seja solicitado, em 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze dias), a contar do recebimento da notificação, para comprovarem perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para comprovar o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal atualização monetária e juros de mora;
>
> 1.9. alertar 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;

8. O Acórdão 1.992/2026-TCU-Plenário examinou expressamente as pretensões deduzidas pelos responsáveis. Naquela oportunidade, consignou-se, de forma inequívoca, que o pedido de parcelamento extraordinário apresentado por Carlos Alberto Tayar não poderia ser acolhido diante da ausência de elementos aptos a demonstrar situação financeira excepcional que justificasse afastar o limite ordinariamente admitido por esta Corte. Do mesmo modo, foi expressamente registrado que o pedido de redução da multa formulado por Arnaldo Bernardino Alves carecia de amparo legal, especialmente diante do trânsito em julgado da deliberação condenatória. Segue trecho do Acórdão embargado:

> Considerando que o Acórdão 510/2014-TCU-Plenário já havia autorizado o pagamento das dívidas impostas aos responsáveis em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, estabelecendo ainda que a falta de recolhimento de qualquer parcela importaria o vencimento antecipado da obrigação;
>
> Considerando que o Sr. Mário Antônio Alvarenga Horta Barbosa requereu prazo adicional para quitação integral da multa e, subsidiariamente, parcelamento da obrigação, embora já existisse autorização prévia para pagamento parcelado, sem que tenha havido, desde então, qualquer recolhimento comprovado;

Considerando que o Sr. Carlos Alberto Tayar requereu parcelamento excepcional da multa em cinquenta parcelas, ou, alternativamente, em trinta e seis parcelas, sem apresentar elementos aptos a demonstrar situação financeira excepcional que justificasse afastar o limite ordinariamente admitido por esta Corte;

Considerando que o Sr. Arnaldo Bernardino Alves requereu a redução do valor da multa que lhe foi aplicada pelo item 9.3 do Acórdão 3215/2013-TCU-Plenário, pedido para o qual não há amparo legal, sobretudo diante do trânsito em julgado da deliberação para esse responsável;

Considerando que os Srs. Mário Antônio Alvarenga Horta Barbosa, Carlos Alberto Tayar e Arnaldo Bernardino Alves, embora tenham manifestado interesse no pagamento integral ou parcelado das dívidas, dispuseram de prazo suficiente e não recolheram qualquer quantia, conforme consultas ao SISGRU acostadas aos autos;

Considerando que a inadimplência dos recolhimentos das dívidas implica no vencimento antecipado do saldo devedor dessas obrigações, com consequente constituição de processo de cobrança executiva, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992 e do art. 217, § 2º, do Regimento Interno do TCU;

9. Não há, portanto, omissão a ser sanada. Os pedidos formulados pelos embargantes foram expressamente examinados pelo Acórdão 1.992/2026-TCU-Plenário, que apresentou as razões pelas quais o parcelamento extraordinário pretendido e a redução de multa postulada não poderiam ser acolhidos. A discordância dos recorrentes quanto às conclusões adotadas pelo Tribunal não caracteriza omissão, mas mero inconformismo com o resultado do julgamento.

10. Também não procede a alegação de que inexistiria fundamento jurídico para a caracterização da inadimplência. Ao contrário, as obrigações pecuniárias permaneciam plenamente exigíveis, não havendo qualquer decisão que suspendesse sua exigibilidade ou afastasse o dever de recolhimento das multas impostas por esta Corte.

11. Nesse contexto, os requerimentos posteriormente apresentados pelos responsáveis não constituíam condição necessária para o cumprimento das obrigações já constituídas. O parcelamento ordinário já havia sido autorizado pelo Acórdão 510/2014-TCU-Plenário, permanecendo disponível aos responsáveis ao longo de todo esse período, sem que fossem comprovadas medidas efetivas destinadas à regularização dos débitos.

12. Também não identifico a alegada contradição. O reconhecimento de que os responsáveis manifestaram interesse no pagamento das dívidas não é incompatível com a constatação de que, até a prolação do Acórdão 1.992/2026-TCU-Plenário, permaneciam pendentes as obrigações pecuniárias objeto da deliberação. A mera manifestação de intenção de pagamento, desacompanhada de causa legal suspensiva ou extintiva da obrigação, não afasta a exigibilidade dos débitos nem impede a adoção das medidas previstas na legislação.

13. É firme a jurisprudência desta Corte no sentido de que embargos de declaração não constituem instrumento adequado para rediscutir matéria já apreciada ou para substituir o juízo de mérito regularmente proferido por nova análise das mesmas questões.

14. Também não prosperam as alegações relacionadas à autorização da cobrança executiva. Como registrado no acórdão recorrido, a medida decorreu da permanência da inadimplência após longo período sem a regularização das obrigações pecuniárias impostas por esta Corte, encontrando amparo nos arts. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992 e 217, § 2º, do Regimento Interno do TCU.

15. Merece registro, ainda, a informação constante dos embargos acerca do alegado pagamento da multa atribuída ao Sr. Mário Antônio Alvarenga Horta Barbosa. Diante da ausência inicial de documentação comprobatória, determinei o retorno dos autos à unidade responsável pela gestão das dívidas para verificação da situação das obrigações pecuniárias mencionadas pelos recorrentes.

16. A consulta realizada confirmou que a multa aplicada ao Sr. Mário Antônio Alvarenga Horta Barbosa foi efetivamente recolhida em 14/8/2026, após a prolação do Acórdão 1.992/2026-TCU-Plenário, tendo sido expedida a correspondente quitação por meio do Acórdão 2.464/2026-TCU-Plenário, proferido no TC 017.291/2026-7. A mesma consulta revelou a inexistência de recolhimentos relativos às multas aplicadas aos Srs. Arnaldo Bernardino Alves e Carlos Alberto Tayar.

17. Tal circunstância, contudo, não altera as conclusões alcançadas na deliberação recorrida. O recolhimento efetuado por Mário Antônio Alvarenga Horta Barbosa constitui fato superveniente ocorrido após a prolação do Acórdão 1.992/2026-TCU-Plenário e relacionado à fase de execução da dívida, não evidenciando qualquer omissão, obscuridade ou contradição no julgamento recorrido. A repercussão desse fato já foi devidamente tratada na esfera de gestão da dívida, mediante a expedição da correspondente quitação.

18. Verifica-se, portanto, que as alegações apresentadas não revelam vícios na deliberação recorrida, mas mero inconformismo com as conclusões alcançadas pelo Tribunal. Os embargos apresentados reproduzem argumentos já apreciados por esta Corte e buscam rediscutir matéria regularmente decidida, finalidade para a qual não se presta essa modalidade recursal.

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

TCU, Sala das Sessões, em 30 de setembro de 2026.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2660/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.145/2005-7.
1.1. Apensos: 009.265/2026-0; 009.283/2026-9; 024.888/2024-9; 020.805/2016-0; 009.304/2026-6; 013.982/2014-1.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de declaração (Tomada de Contas Especial).
3. Interessados/Responsáveis/Embargantes:
3.1. Interessados: Marinus Eduardo de Vries Marsico (606.705.847-20); Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (00.394.676/0001-07).
3.2. Responsáveis: Aldery Silveira Junior (059.667.523-20); Arnaldo Bernardino Alves (318.311.094-68); Carlos Alberto Tayar (183.492.691-20); Governo do Distrito Federal (00.394.601/0001-26); Horácio da Silva Botelho (058.214.607-00); José Geraldo Maciel (000.463.371-72); Mário Antônio Alvarenga Horta Barbosa (185.093.391-04); Pedro Jose Ferreira Tabosa (046.829.393-00); Procuradoria-geral do Distrito Federal (00.394.643/0001-67); Renato Fernandes de Azevedo (191.721.090-68); Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (00.394.676/0001-07).
3.3. Embargantes: Arnaldo Bernardino Alves (318.311.094-68); Carlos Alberto Tayar (183.492.691-20); Mário Antonio Alvarenga Horta Barbosa (185.093.391-04).
4. Órgãos/Entidades: Diretoria -Executiva do Fundo Nacional de Saúde; Secretaria de Saúde do Distrito Federal.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Antonio Anastasia.
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 Saúde (AudSaúde).
8. Representação legal: Luis Fernando Belem Peres (22162/OAB-DF), representando Procuradoria-geral do Distrito Federal; Juliana Almeida Barroso Moreti (21249/OAB-DF), Larissa Santos Tavares da Camara (58169/OAB-DF) e outros, representando Carlos Alberto Tayar; Juliana Almeida Barroso Moreti (21249/OAB-DF), Fernanda Silva Riedel de Resende (29069/OAB-DF) e outros, representando Wagner Luis Fernandes; Rayssa Martins da Silva (12.747/OAB-DF), Gabriel Fernando da Silva Nascimento (59716/OAB-DF) e outros, representando Arnaldo Bernardino Alves; Gabriel Fernando da Silva Nascimento (59716/OAB-DF), Andressa Mirella Castro Dias (21.675/OAB-DF) e outros, representando Mario Antonio Alvarenga Horta Barbosa; Amanda Galvão Ferreira Tabosa

(26.013/OAB-DF), representando Pedro Jose Ferreira Tabosa.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos por Arnaldo Bernardino Alves, Carlos Alberto Tayar e Mário Antônio Alvarenga Horta Barbosa contra o Acórdão 1.992/2026-TCU-Plenário;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 287 do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. conhecer dos embargos de declaração opostos por Arnaldo Bernardino Alves, Carlos Alberto Tayar e Mário Antônio Alvarenga Horta Barbosa para, no mérito, rejeitá-los;

9.2. dar ciência deste acórdão aos embargantes, ao Fundo Nacional de Saúde e a Procuradoria-Geral do Distrito Federal; e

9.3. informar aos embargantes ao Fundo Nacional de Saúde e à Procuradoria-Geral do Distrito Federal que o relatório e o voto que fundamentam esta deliberação podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2660-38/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia (Relator) e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.
13.3. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
ANTONIO ANASTASIA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE ___ – Plenário
TC 004.796/2017-9
Natureza(s): I Recurso de revisão(Tomada de Contas Especial)
Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Piancó - PB
Responsável: Flávia Serra Galdino (451.697.804-00).
Interessado: Fundo Nacional de Saúde - MS (00.530.493/0001-71).
Representação legal: Melanie Moskalewski Gabardo (62026/OAB-PR), representando Casa do Medico Comercio de Equipamento Medico Hospitalar Ltda; Paulo Ítalo de Oliveira Vilar (14.233/OAB-PB), representando Flávia Serra Galdino.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FUNDO NACIONAL DE SAÚDE. MUNICÍPIO DE PIANCÓ/PB. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DE RECURSOS DO SUS REPASSADOS AO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO IMPROVIDO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO REJEITADOS. RECURSO DE REVISÃO. CONHECIMENTO. RAZÕES INSUFICIENTES PARA MODIFICAR A DECISÃO RECORRIDA. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso de revisão interposto por Flávia Serra Galdino em face do Acórdão 2771/2022-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler).

2. Reproduzo a seguir o teor principal da instrução produzida pelo Auditor Federal de Controle Externo (AUFC) da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos – AudRecursos (peça 243):

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de revisão (peças 229-234) interposto por Flávia Serra Galdino - ex-prefeita municipal de Piancó/PB (gestões 2005-2008 e 2009-2012) - contra o Acórdão 2.771/2022-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler (peça 131). A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1. acolher as alegações de defesa apresentadas pela Sra. Valdeny Salviano de Souza e pela empresa Casa do Médico Comércio de Equipamento Médico Hospitalar Ltda. - ME, excluindo-as da relação processual;

9.2. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "d", da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas da Sra. Flávia Serra Galdino;

9.3. condenar a responsável ao pagamento das quantias abaixo indicadas, com a incidência dos devidos encargos legais, calculados a partir da data correspondente até a do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor:

VALOR ORIGINAL (R$)	*DATA DA OCORRÊNCIA*
120.000,00	*22/3/2010*
15.995,00	*9/4/2010*
24.005,00	*27/4/2010*
40.000,00	*30/4/2010*
80.000,00	*12/7/2010*
40.000,00	*14/10/2010*

9.4. fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da data da notificação, para que a responsável comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Fundo Municipal de Saúde, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da Lei 8.443/1992 c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU (RI/TCU);

9.5. aplicar à Sra. Flávia Serra Galdino a multa individual de R$ 650.000,00, com fulcro no art. 57 da Lei 8.443/199;

9.6. fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das datas da notificação, para que a responsável comprove, perante o Tribunal (arts. 214, inciso III, alínea "a", e 269 do RI/TCU), o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente, quando paga após seu vencimento, desde a data de prolação deste acórdão até a do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

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

9.8. dar ciência deste acórdão à responsável, à Prefeitura e à Câmara Municipal de Piancó/PB e à Procuradoria da República no Estado da Paraíba, neste caso, com fulcro no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992.

HISTÓRICO

2. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS/MS), em desfavor de Flávia Serra Galdino - ex-prefeita municipal de Piancó/PB (gestões 2005-2008 e 2009-2012) - e de Valdeny Salviano Souza, ex-Secretária Municipal de Saúde de Piancó/PB de

2/3/2010 a 1º/1/2013; em razão de irregularidades cometidas na gestão de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) no município de Piancó/PB, no exercício de 2010, identificadas no Relatório de Auditoria do Denasus 12240 (peças 2, p. 46-56; e 91, p. 77-87 e 141-151) e no Relatório Complementar de Auditoria do Denasus 12240 (peças 2, p. 11-15 e 82-86; e 91, p. 88-93, e 178-182).

2.1. A referida fiscalização deu ensejo à representação protocolada perante este Tribunal (TC 009.263/2012-8), a qual culminou na expedição de determinação ao FNS/MS a fim de que instaurasse tomada de contas especial a respeito do assunto (Acórdãos 5.049/2013-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro Valmir Campelo; 1.284/2014-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro-Substituto Augusto Sherman; e 7.835/2014-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro Bruno Dantas).

2.2. A referida auditoria do Denasus (atualmente denominado Auditoria-Geral do Sistema Único de Saúde - AudSUS), ocorrida em 2012 (peça 2), identificou dano ao erário federal devido à realização de pagamentos entre março e julho de 2010, no montante de R$ 320.000,00, por serviços não prestados, com recursos do FNS/MS do Bloco da Média e Alta Complexidade, transferidos fundo a fundo, para o Fundo Municipal de Saúde (FMS) de Piancó/PB, referentes à locação de equipamentos médicos de radiodiagnóstico de alta complexidade, com pagamentos anteriores à homologação do processo de inexigibilidade e da assinatura do contrato de locação de equipamentos médicos SS/DIV/LIC 62/2010 (Constatação 199934 do Relatório de Auditoria do Denasus 12240 - peças 2, p. 50-51; e 91, p. 81-82 e 145-146; e Constatação 292710 do Relatório Complementar de Auditoria do Denasus 12240 - peças 2, p. 13-15 e 84-86; e 91, p. 90-92 e 180-182).

2.3. Posteriormente, o Denasus apurou que a beneficiária dos pagamentos indevidos, Casa do Médico Comércio de Equipamento Médico Hospitalar Ltda. - ME, depositou, a título de devolução, o valor de R$ 321.608,77 na conta bancária da prefeitura de Piancó/PB, ao invés de o fazer na conta bancária do FMS de Piancó/PB. Instado a restituir o valor aos cofres do FMS, o então prefeito da municipalidade esclareceu que os depósitos teriam sido recebidos na gestão da prefeita antecessora, que teria usado utilizado imediatamente tais recursos, deixando a conta "zerada", ante a impossibilidade de creditar os valores à conta do FMS, e informou que "o Município propôs Ação de Improbidade Administrativa com Reparação de Danos ao Erário contra as gestoras".

2.4. A partir da fase externa desta TCE, após uma primeira rodada de citações (invalidadas posteriormente) e diligências, tendo sido constatada a ilegitimidade passiva de Valdeny Salviano Souza, realizou-se a ***citação solidária*** *de Flávia Serra Galdino e da empresa Casa do Médico Comércio de Equipamento Médico Hospitalar Ltda. - ME, em virtude de (peças 94-96, 104, 106, 109-110, 117 e 121):*

a) ***irregularidade****: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos pelo município de Piancó/PB, em face de despesas realizadas no exercício de 2010, no valor de R$ 320.000,00, com recursos federais repassados ao Fundo Municipal de Saúde destinados ao bloco de média e alta complexidade, sem a apresentação de documentação contábil e fiscal comprobatória, conforme registrado na Constatação nº 199934 do Relatório de Auditoria 12240 (peça 2, p. 50-51) e Constatação nº 292710 do Relatório Complementar 12240 (peça 2, p. 13-15);*

b) conduta de Flávia Serra Galdino: na qualidade de gestora dos recursos do FMS, a ex-prefeita não demonstrou a boa e regular aplicação dos recursos públicos federais geridos, deixando de apresentar documentos comprobatórios que atestassem a correta utilização dos recursos repassados, existindo indícios de que tenha ordenado/autorizado os pagamentos a empresa sem ter havido a correspondente prestação de serviços/entrega de bens, em face da não comprovação documental e atendimento das normas que justificassem os pagamentos realizados.

2.5. O Tribunal apreciou o processo por meio do Acórdão 2.771/2022-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler (peça 131), no qual excluiu a empresa citada da relação processual, e julgou irregulares as contas de Flávia Serra Galdino, condenando-a em débito no valor histórico de R$ 320.000,00 e aplicando-lhe multa individual no valor histórico de R$ 650.000,00 (valor máximo do art. 57 da Lei 8.443/1992).

2.6. Irresignada, Flávia Serra Galdino interpôs recurso de reconsideração (peça 157) contra o

Acórdão 2.771/2022-TCU-Plenário (peça 131), que foi conhecido e, no mérito, tido negado o provimento, consoante Acórdão 1.681/2024-TCU-Plenário, rel. Ministro Jhonatan de Jesus (peça 184).

2.7. Inconformada, Flávia Serra Galdino opôs embargos de declaração (peças 205-207, 211-214) em face do Acórdão 1.681/2024-TCU-Plenário (peça 184), os quais foram conhecidos e, no mérito, rejeitados, conforme Acórdão 453/2025-TCU-Plenário, rel. Ministro Jhonatan de Jesus (peça 216).

2.8. Ainda irresignada, Flávia Serra Galdino interpôs recurso de revisão (peças 229-234) contra o Acórdão 2.771/2022-TCU-Plenário (peça 131), espécie de recurso objeto do presente exame.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se a proposta de conhecimento do recurso, nos termos do exame de admissibilidade de peças 236-237 e do despacho de peça 239 do Ministro Antonio Anastasia, sem atribuição de efeito suspensivo ao Acórdão 2.771/2022-TCU-Plenário.

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. O presente exame contempla as seguintes questões:

a) preliminares:

a.1) análise da ocorrência da prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU;

a.2) análise da incompetência do TCU para fiscalizar transferências obrigatórias;

b) mérito:

b.1) análise da ausência de dano ao erário;

b.2) análise dos efeitos da inexistência de improbidade administrativa e de absolvição penal acerca da mesma temática;

b.3) análise da desproporcionalidade da multa;

b.4) análise da ausência de má-fé;

Preliminares

5. Da análise da ocorrência da prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU

5.1. A recorrente defende a tese de que ocorreu a prescrição nesta TCE, tendo manifestado (peça 229, p. 11-18 e 36):

a) o termo inicial do prazo prescricional deve ser a data em que a Corte de Contas tomou ciência dos fatos (15/2/2017) - peça 229, p. 12;

b) o uso de todos os atos processuais, desprovidos de conteúdo decisório ou apuração do fato, não podem utilizados para interromper ou suspender a prescrição, sob pena de haver a imprescritibilidade (peça 229, p. 12-15 e 17);

c) o prazo prescricional pode ser interrompido, todavia não deve sofrer interrupções indeterminadas vezes, sendo suficiente verificar a ocorrência de uma das causas constantes do art. 2º da Lei 9.873/1999 (peça 229, p. 12-16);

d) os marcos interruptivos devem ser medidas inequívocas de apuração de condutas individualmente descritas e atribuídas ao responsável (MS 37.664, rel. Ministro Ricardo Lewandowski; e MS 38.250, rel. Ministro Nuno Marques), o que torna excessivo os atos considerados pelo TCU para interrupção do prazo prescricional nesta TCE (peça 229, p. 12);

e) nesta TCE, deve-se aplicar a Lei 9.873/1999 e não a Resolução-TCU 344/2022, uma vez que o novo regime prescricional desta resolução não pode retroagir (peça 229, p. 12 e 18);

f) foi interrompida a prescrição nesta TCE antes mesmo que o fato estar no TCU, até mesmo, mediante mero despacho impulsionador (Despacho 5499 FNS/SE/M, de 18/6/2015, solicitando ao Denasus que envie documentação faltante, com vistas à instauração de TCE), documento em que não havia certeza ou indícios de possível ilegalidade contra a recorrente (peça 229, p. 14);

g) invoca-se o princípio da unicidade da prescrição (art. 202, caput, do Código Civil), trazendo julgados do STF (MS 37941/DF, rel. Ministro Edson Fachin, Segunda Turma, publicação em 1º/6/2023; e MS 38627/DF, rel. Ministro André Mendonça, Segunda Turma, publicação em 28/4/2023) e do STJ (RE 1.786.266/DF, rel. Ministro Antônio Carlos Ferreira, Quarta Turma, publicação em 17/1/2022) - peça 229, p. 15-18;

h) a orientação jurisprudencial consolidada no Suprema Corte é de que a prescrição no âmbito do TCU deve observar o princípio da unicidade da interrupção prescricional (peça 229, p. 17);

i) no caso concreto, considerando que as supostas irregularidades imputadas à ora recorrente ocorreram em 14/10/2010, com a instauração da TCE em 17/2/2016 e protocolada no TCU em 10/3/2017; tem-se mais de 7 (sete) anos após o fato gerador; gerando a prescrição (peça 229, p. 17-18); e

j) a TCE 039.953/2019-0 foi instruída pelo TCU em 10/03/2021, após mais de 11 (onze) anos dos fatos tidos como irregulares, assim como o Relatório de Auditoria do TCU foi juntado à TCE em 23/6/2021, após mais de 10 (dez) anos dos fatos - de modo que deve ser reconhecida a prescrição (peça 229, p. 17-18).

Análise:

5.2. De plano, observa-se que essa questão encontra-se com o seu ***exame prejudicado*** *nesta etapa recursal, haja vista se enquadrar em uma das hipóteses do art. 10, parágrafo único, da Resolução-TCU 344/2022, qual seja:* ***o TCU não se manifestará se os critérios de prescrição, estabelecidos nesta Resolução, que já tenham sido considerados em recursos anteriores****. Com efeito, tal situação ocorreu tanto no exame do recurso de reconsideração como no exame dos embargos de declaração, ambos impetrados pela responsável ora recorrente (peças 185, p. 1; 186, p. 3-4; 217, p. 1-2; e 218, p. 1).*

6. Da análise da incompetência do TCU para fiscalizar transferências obrigatórias

6.1. Flávia Serra Galdino traz a tese de que o TCU não poderia fiscalizar recursos oriundos de transferências obrigatórias (como é o caso desta TCE), porquanto essas verbas já estariam incorporadas ao patrimônio do ente beneficiário, tendo argumentado (peça 229, p. 6-11 e 36):

a) para respaldar sua tese, apresenta, por analogia, a Súmula 209 do Superior Tribunal de Justiça (STJ), de que "compete à Justiça Estadual processar e julgar prefeito por desvio de verba transferida e incorporada ao patrimônio municipal." (peça 229, p. 6);

b) a transferência obrigatória modifica a natureza jurídica e a competência para fiscalizar a legalidade da aplicação dos recursos repassados, citando-se precedentes do STJ (Processo: CC 64.869/AL, 1ª Seção, rel. Ministra Eliana Calmon; REsp 1373531, rel. Ministra Assusete Magalhães; CC 57110/PB – 2005/0201430-4, rel. Ministra Denise Arruda) e do Tribunal Regional Federal (TRF) da 5ª Região (AG100451/CE, rel. Desembargador Federal Francisco Wildo; AC: 414005 PE 0000484-68.2004.4.05.8302, rel. Desembargador Federal Francisco de Barros e Silva) - peça 229, p. 6-9;

c) deve ser adotado o entendimento do TCU de que a discussão sobre a utilização ou má utilização que ulteriormente a municipalidade vier a dar a esse objeto afetam o patrimônio municipal e não o erário federal, de modo que a matéria não faz parte das competências do TCU (Acórdãos 6.756/2013-1ª Câmara, rel. Ministro-Substituto Weder de Oliveira; 140/2014-1ª Câmara, rel. Ministro-Substituto Weder de Oliveira; 4.202/2014-1ª Câmara, rel. Ministro-Substituto Weder de Oliveira; e 5.148/2014-2ª Câmara, rel. Ministro Raimundo Carreiro) - peça 229, p. 9;

d) prejuízos após os repasses ordinários dos recursos federais, ocorridos depois da sua regular incorporação ao patrimônio municipal, são jurisdicionados das instâncias de controle locais (TCE/PB) e não do TCU, sendo que o tribunal de contas estadual ao examinar as contas da municipalidade de 2010 rejeitou a existência de mácula na aplicação dos recursos investigada nesta TCE (peça 229, p. 9-11); e

e) a incorporação dos repasses do FNS/MS ao patrimônio do ente municipal (Fundo

Municipal de Saúde), não havendo como condição a execução de algum objeto, não justifica esta TCE, devendo ser arquivada em razão da ausência de pressuposto fundamental de constituição desta TCE, qual seja, a ocorrência de dano ao erário federal (peça 229, p. 10-11).

Análise:

6.2. Primeiramente, cabe ressaltar que a questão da competência do TCU para fiscalizar as verbas objeto desta TCE já foi objeto de exame no juízo a quo e nas decisões dos recursos já apreciados, in verbis (peças 132, p. 3; 133, p. 6; 185, p. 2; e 217, p. 2-3):

Relatório condutor do Acórdão 2.771/2022-TCU-Plenário:

69. Ademais, cabe esclarecer que o TCU possui competência para a fiscalização dos valores tratados nesta TCE, conforme se extrai do seguinte enunciados da ferramenta "Jurisprudência Selecionada":

*"**Compete ao TCU fiscalizar recursos do SUS repassados aos entes federados na modalidade de transferência fundo a fundo, ainda que incorporados ao patrimônio do ente**, uma vez que constituem recursos originários da União e, portanto, sujeitam-se à fiscalização do Tribunal." (Acórdão 7.417/2016-1ª Câmara, Relator: Ministro Benjamin Zymler; Acórdão 3.902/2016-1ª Câmara, Relator: Benjamin Zymler; Acórdão 13.933/2019-1ª Câmara, Relator: Ministro- Substituto Marcos Bemquerer). (Grifou-se)*

Voto condutor do Acórdão 2.771/2022-TCU-Plenário:

28. Com relação aos demais argumentos acerca dos pressupostos para a configuração de improbidade administrativa e da competência do TCU para a fiscalização dos valores em tela, entendo que as questões foram adequadamente enfrentadas pela unidade técnica, sendo adequada a incorporação da análise à fundamentação deste voto. (Grifou-se).

Voto condutor do Acórdão 1.681/2024-TCU-Plenário, que julgou recurso de reconsideração interposto por Flávia Serra Galdino:

*14. O argumento atinente à incompetência do TCU não deve ser acolhido, pois o entendimento desta Corte sobre a matéria, como expresso no **Acórdão 13.933/2019-TCU-1ª Câmara**, relator Ministro-Substituto Bemquerer Costa, é no sentido de que **recursos do SUS repassados a entes federados, na modalidade de transferência fundo a fundo, ainda que incorporados ao seu patrimônio, sujeitam-se à fiscalização do Tribunal, sendo irrelevante se tratar de transferência legal, e não de transferência voluntária**. (Grifou-se).*

Voto condutor do Acórdão 453/2025-TCU-Plenário, que apreciou embargos de declaração opostos por Flávia Serra Galdino:

17. Por fim, a alegada incompetência do TCU sobre a matéria também já havia sido devidamente analisada e afastada na apreciação do recurso de reconsideração, nos termos seguintes:

"14. O argumento atinente à incompetência do TCU não deve ser acolhido, pois o entendimento desta Corte sobre a matéria, como expresso no Acórdão 13.933/2019-TCU-1ª Câmara, relator Ministro-Substituto Bemquerer Costa, é no sentido de que recursos do SUS repassados a entes federados, na modalidade de transferência fundo a fundo, ainda que incorporados ao seu patrimônio, sujeitam-se à fiscalização do Tribunal, sendo irrelevante se tratar de transferência legal, e não de transferência voluntária.". (Grifou-se);

6.3. Como se vê, a questão acerca da suposta incompetência do TCU para fiscalizar transferências obrigatórias já foi enfrentada nestes autos em três ocasiões diferentes. Desde já, manifesta-se plena concordância com os argumentos transcritos no item precedente, referentes às deliberações anteriores proferidas nestes autos. Nesse ponto, insta consignar que o Acórdão 1.681/2024-TCU-Plenário, proferido neste processo, reforçou os precedentes nele citados, conferindo um entendimento mais sólido ao se referir a decisão do Pleno desta Corte de Contas. De todo modo, cabe apenas acrescentar outro precedente nesse sentido, o Acórdão 6.828/2017-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues.

6.4. Nesse diapasão, apenas para reforçar a linha argumentativa acerca dessa temática, por elucidativo, cabe trazer à baila trecho do voto condutor do Acórdão 7.417/2016-TCU-1ª Câmara, in litteris:

*7. Nesse sentido, a **jurisprudência pacífica do TCU**, a exemplo dos Acórdão 3.902/2016-TCU-Primeira Câmara, 2.997/2016-Primeira Câmara, 1.655/2015-Plenário e 5.684/2014-Primeira Câmara, assentou o entendimento de que **compete ao TCU fiscalizar recursos do SUS repassados aos entes federados na modalidade de transferência fundo a fundo, ainda que incorporados ao patrimônio do ente, uma vez que constituem recursos originários da União e, portanto, sujeitam-se à fiscalização do Tribunal. O fato de se tratar de transferência legal, e não de transferência voluntária, não afasta a competência desta Corte.***

(Grifou-se).

6.5. Para arrematar, cabe trazer trecho do voto do Ministro-Relator Vital do Rêgo, proferido no Acórdão 9.419/2016-TCU-2ª Câmara:

A jurisprudência do TCU se firmou no sentido de que as transferências legais constituem receitas da União, que são repassadas, pelas obrigações definidas nas respectivas leis específicas, aos demais entes da federação, o que, no entanto, não altera a origem federal desses recursos, e portanto, não afasta a competência desta Corte para a sua fiscalização. (Grifou-se).

6.6. Quanto à aplicação da Súmula 209 do STJ no TCU, tem-se que essa não ocorre. Com efeito, a competência desta Corte de Contas tem assento constitucional. Conforme art. 71, inciso II, da Constituição Federal, o TCU tem competência para julgar as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público. Outrossim, o art. 71, inciso VI, da Constituição Federal prevê que cabe ao TCU fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres a Estado, ao Distrito Federal ou a Município.

6.7. Demais disso, no caso em tela, ao contrário do alegado pela recorrente, cabe a aplicação, por analogia, da Súmula 208 do STJ (Compete à Justiça Federal processar e julgar prefeito municipal por desvio de verba sujeita a prestação de contas perante órgão federal). O entendimento de prestação de contas contido na Súmula 208 do STJ se coaduna com o do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, in verbis:

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

6.8. Coincidentemente, a própria recorrente trouxe, em sede recursal, decisão judicial que reafirma a aplicação da Súmula 208 do STJ para recursos do SUS (Ação Penal - Processo 0800155-93.2018.4.05.8202), conforme trecho do voto condutor da decisão, in litteris (peça 230, p. 5-6):

*Sabe-se que **os recursos oriundos do SUS, ainda que repassados de forma automática, através de transferências fundo a fundo, sem a necessidade de convênio, acordo, contrato, ajuste ou instrumento congênere, estão sujeitos à fiscalização por órgãos de controle vinculados à União, o que atrai a incidência da Súmula 208 do Superior Tribunal de Justiça**.*

*Confira-se, nessa linha, o **seguinte precedente da Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça**, que bem ilustra a jurisprudência, hoje, **consolidada na Corte Superior**:*

AGRAVO REGIMENTAL NO CONFLITO DE COMPETÊNCIA. CRIMES LICITATÓRIOS. IRREGULARIDADES NA AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS NO ÂMBITO DO HOSPITAL DAS CLÍNICAS DA FACULDADE DE MEDICINA DA USP. JUÍZOS DE PRIMEIRA INSTÂNCIA ATESTAM A EXISTÊNCIA DE INDÍCIOS DE UTILIZAÇÃO DE RECURSOS FEDERAIS PROVENIENTES DO FAEC. NECESSIDADE DE REVOLVIMENTO FÁTICO NÃO ADMITIDO NO HABEAS CORPUS. REFORMA DO ACÓRDÃO DO TRF DA 3ª REGIÃO. CONFLITO CONHECIDO PARA DECLARAR COMPETENTE A JUSTIÇA FEDERAL. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO

*1. Conforme entendimento perfilhado pelos Tribunais Superiores, "a Justiça Federal é competente para o julgamento de crimes relativos à desvio ou à apropriação de verba federal destinada à realização de serviços de competência privativa da União ou de competência comum da União e do ente beneficiário, ou de verba cuja utilização se submeta à fiscalização por órgão federal." (**STF, RE 696.533 AgR, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 02/09/2016, DJe 26/09/2016).** Precedentes.*

2. Se ambos os Juízos de Primeira Instância, tanto estadual como federal, mais próximos à realidade dos fatos, atestam que o caso em apreço envolve o desvio de recursos federais transferidos aos Fundos de Saúde dos Estados, sob a forma de blocos de investimento, e sujeitos à fiscalização da União, é inviável acolher a tese segundo a qual as verbas da receita do Hospital das Clínicas são inteira e exclusivamente provenientes do erário estatal. 3. Ressalte-se que a discussão quanto à origem do montante desviado demanda claro revolvimento de todo o conjunto fático-probatório, providência esta que não é admitida na via estreita de um writ, tal como realizado pelo Tribunal de origem/suscitado.

*4. **A propósito, "o posicionamento do Supremo Tribunal Federal e desta Corte de Justiça, compete à Justiça Federal processar e julgar as causas relativas ao desvio de verbas do Sistema Único de Saúde - SUS, independentemente de se tratar de repasse fundo a fundo ou de convênio, visto que tais recursos estão***

sujeitos à fiscalização federal, atraindo a incidência do disposto no art. 109, IV, da Carta Magna, e na Súmula 208 do STJ." *(AgRg no CC 122.555/RJ, Rel. Ministro OG FERNANDES, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 14/08/2013, DJe 20/08/2013)*

5. Agravo regimental não provido.

(AgRg no CC n. 170.558/SP, relator Ministro Ribeiro Dantas, Terceira Seção, julgado em 12/8/2020, DJe de 17/8/2020.)

No presente caso, é evidente que a utilização da verba do Sistema Único de Saúde (SUS), repassada ao Município de Piancó/PB, esteve submetida à fiscalização de órgãos federais.

(Grifou-se).

6.9. Em que pese o entendimento dos precedentes do STJ apresentados pela recorrente (Processo: CC 64.869/AL, 1ª Seção, rel. Ministra Eliana Calmon; REsp 1373531, rel. Ministra Assusete Magalhães; CC 57110/PB - 2005/0201430-4, rel. Ministra Denise Arruda) e do Tribunal Regional Federal (TRF) da 5ª Região (AG100451/CE, rel. Desembargador Federal Francisco Wildo; AC: 414005 PE 0000484-68.2004.4.05.8302, rel. Desembargador Federal Francisco de Barros e Silva), é importante salientar a existência de outras decisões judiciais (item 6.8 supra) e da Súmula 208 do STJ (adotada por analogia em relação ao TCU), bem como que a ***atuação do TCU não está sujeita às atuações do Poder Judiciário****, visto que as atribuições do Tribunal emanam diretamente da Constituição Federal, não podendo ele se furtar ao exercício de suas competências constitucionais em face de possíveis pronunciamentos de outros órgãos estatais (Acórdão 288/2009-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro-Substituto Augusto Sherman). Em outras palavras, a competência do TCU para o exame e julgamento de causas sob sua jurisdição independe das conclusões de processos produzidos no âmbito de outros órgãos da Administração Pública ou mesmo no âmbito do judiciário (Acórdão 4.734/2010-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro José Jorge).*

6.10. Assim sendo, em que pese os precedentes dos tribunais judiciais trazidos pela recorrente divergirem da jurisprudência pacífica do TCU, da Súmula 208 do STJ, do posicionamento do STJ e do STF (item 6.8 supra), tal fato não obriga o TCU a seguir tais julgados.

6.11. Quanto às decisões desta Corte de Contas trazidas pela recorrente (Acórdãos 6.756/2013-1ª Câmara, 140/2014-1ª Câmara, 4.202/2014-1ª Câmara, e 5.148/2014-2ª Câmara, rel. Ministro Raimundo Carreiro), tem-se que esses não se amoldam ao caso concreto desta TCE, porquanto se referem a obras executadas fisicamente e que geraram patrimônio físico às municipalidades, situação completamente diferente da tratada nesta TCE em que ***não há evidência de execução física de alguma obra, mas sim a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao Fundo Municipal de Saúde, sem a apresentação de documentação contábil e fiscal comprobatória****.*

6.12. Com efeito, por meio do Acórdão 6.756/2013, a 1ª Câmara considerou que, com a conclusão do objeto pactuado (construção de estação rodoviária) e com a aprovação da prestação de contas do convênio, os bens móveis e imóveis passam a integrar, se assim dispuser o ajuste, o patrimônio da entidade convenente. Assim, eventuais prejuízos a bens municipais construídos ou adquiridos com recursos recebidos da União, ocorridos depois da sua incorporação ao patrimônio público municipal, deviam ser levados às instâncias de controle locais.

6.13. De igual modo, tem-se os Acórdãos 140/2014-1ª Câmara, 4.202/2014-1ª Câmara, e 5.148/2014-2ª Câmara. O primeiro abordou danos a bens públicos municipais (obra de execução de sistema de abastecimento de água) adquiridos ou realizados com recursos da União, ocorridos após a incorporação ao patrimônio do município. Já o segundo refere-se à situação na qual foi comprovada a boa e regular aplicação dos recursos durante a vigência do convênio (cujo objeto era a edificação de centro de geração e renda), razão pela qual o objeto construído ao patrimônio municipal. No terceiro, evidenciou-se nos autos a execução física do ajuste (construção de matadouro municipal) e a sua regularidade, com algumas ressalvas documentais da prestação de contas apresentada. Colocou-se que o abandono e depredação da obra estava sendo tratada no âmbito de ação judicial própria.

6.14. Quanto à atuação de tribunal de contas estadual no contexto desta TCE, deve-se ressaltar que o ***Fundo Municipal de Saúde (FMS) deve ser fiscalizado pelo Tribunal de Contas da União e***

pelos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais. *Essa competência fiscalizatória das três esferas é necessária, visto que não é possível estabelecer uma correspondência entre a aplicação individual e específica dos recursos à origem desses, se federal, estadual ou municipal, já que passaram a compor um único fundo a partir dos depósitos ali efetivados (Acórdão 1.306/2007-TCU-Plenário, rel. Ministro Guilherme Palmeira). Demais disso, o TCU não se vincula a qualquer decisão adotada por Tribunal de Contas de Estado ou de Município (Acórdão 2.675/2011-TCU-Plenário, rel. Ministro Aroldo Cedraz).*

6.15. Importante salientar, ainda, que ***a aprovação das contas da gestão municipal por Tribunal de Contas local não afasta a competência constitucional do TCU para o julgamento de processos de tomada de contas especial*** *instaurados em face da ocorrência de danos ao erário da União (Acórdão 4.632/2015-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro-Substituto Weder de Oliveira).*

6.16. Em face do exposto, propõe-se ***rejeitar*** *a tese da recorrente.*

Mérito

7. Da análise da ausência de dano ao erário

7.1. A recorrente aduz a tese de que inexiste prejuízo ao erário, tendo apresentado os seguintes argumentos (peça 229, p. 18-23 e 37):

a) o valor objeto desta TCE foi devolvido e incorporado ao patrimônio da municipalidade em 2012, no valor de R$ 321.608,77, não existindo elementos probatórios de dano ao erário federal (não demonstração de prejuízo patrimonial), apropriação dos recursos, desvio de finalidade ou ausência de interesse público - embora o TCU não tenha acatado o recolhimento feito à conta do município (peça 229, p. 19-23 e 37);

b) os recursos ressarcidos foram aplicados na área da saúde do ente municipal, não havendo elementos probatórios que apontem a locação dos equipamentos em desrespeito aos preços de mercado (peça 229, p. 20-21);

c) o ressarcimento ocorreu em virtude da impossibilidade de instalação dos equipamentos locados, de modo que o locador não cumpriu as cláusulas contratuais, motivo que ensejou a rescisão do contrato, com a restituição de R$ 321.608,77 ao erário municipal (peça 229, p. 21-23 e 37);

d) manter o dano ao erário desta TCE envolveria bis in idem, com prejuízo e insegurança à recorrente e infração à boa-fé administrativa, com enriquecimento indevido à Administração Pública (peça 229, p. 21);

e) o ressarcimento à conta da municipalidade ocorreu porquanto, à época (2012), não existia conta específica do FMS, não tendo a decisão condenatória reconhecido tal realidade (peça 229, p. 21);

f) não existe neste processo evidência de que o FMS não tenha feito a comprovação, conforme previsto pelo Sistema Único de Saúde (SUS), da aplicação das transferências obrigatórias repassadas pelo FNS/MS, não havendo que se falar em ausência de prestação de contas, a qual aconteceu (peça 229, p. 22);

g) com o ressarcimento de R$ 321.608,77 aos cofres municipais em 2012, não se pode cogitar a apresentação de notas fiscais da empresa contratada por suposto pagamento ilegal feito pelo município ante a inexecução do contrato (peça 229, p. 22-23);

h) cita o Acórdão 2.305/2010-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, no sentido de que não havendo má-fé e dano ao erário, não há motivo para responsabilizar o prefeito (peça 229, p. 22); e

i) não incorreu em culpa grave ou erro grosseiro (peça 229, p. 23).

<u>Análise</u>:

7.2. Preambularmente, cabe esclarecer trazer à baila trecho do voto condutor do acórdão recorrido, no qual é esclarecida a situação dos recursos devolvidos de R$ 321.608,77, in verbis (peça 132, p. 1 e 3; grifos acrescidos):

4. A auditoria do Denasus identificou a ocorrência de dano ao Erário devido à realização de pagamentos por serviços não prestados, no montante de R$ 320.00000, referentes à locação de equipamentos de

radiodiagnóstico de alta complexidade, anterior à homologação do processo de inexigibilidade e assinatura do contrato de locação de equipamentos médicos SS/DIV/LIC 62/2010.

5. Posteriormente, o aludido órgão apurou que a beneficiária dos pagamentos indevidos, ***Casa do Médico Comércio de Equipamento Médico Hospitalar Ltda. – ME, teria depositado, a título de devolução, o valor de R$ 321.608,77 na conta bancária da prefeitura de Piancó/PB, em vez de o fazer na conta bancária do Fundo Municipal de Saúde de Piancó/PB. (...)***

6. Instado a restituir o valor aos cofres do Fundo Municipal de Saúde, o então prefeito do município esclareceu que ***os depósitos teriam sido recebidos na gestão da prefeita antecessora, que teria utilizado imediatamente os valores****, deixando a conta "zerada". ante a impossibilidade de creditar os valores à conta do FMS, informou que "o Município propôs Ação de Improbidade Administrativa com Reparação de Danos ao Erário contra as gestoras".*

7. Nesse contexto, o FNS instaurou a presente tomada de contas especial e, ao final, concluiu pela existência de prejuízo ao Erário no montante de R$ 320.000,00, tendo imputado responsabilidade à Sra. ***Flávia Serra Galdino****, na condição de prefeita do município de Piancó/PB de 1º/1/2005 a 31/12/2012, e à Sra. Valdeny Salviano Souza Nunes Mendes, secretária municipal de saúde de 2/3/2010 a 1º/1/2013. (...)*

21. Conforme as informações extraídas da ação penal 0800155-93.2018.4.05.8202, autuada perante a 8ª Vara Federal de Souza/PB, ***restou evidenciado que o contrato indicado pela Prefeitura Municipal de Piancó/PB para justificar a despesa de R$ 320.000,00 junto ao Denasus era falso, bem como as assinaturas apostas nos recibos de pagamento****.*

22. Diante desse fato e compulsando os demais elementos constantes dos autos, chega-se à conclusão de que ***não há nenhuma prova documental incontestável de que a sociedade empresária*** *Casa do Médico Comércio de Equipamento Médico Hospitalar Ltda. - ME* ***recebeu pagamentos*** *originários da* ***conta corrente 58.049-X, que abarcou os recursos transferidos pelo FNS ao FMS****.*

23. Dessa forma, diante da ausência de qualquer vínculo fático e formal entre a aludida empresa e as despesas declaradas pela municipalidade, não há outra alternativa a não ser acolher as alegações de defesa da empresa, excluindo-a da relação processual.

24. Quanto à ***ex-prefeita****, verifico, da mesma forma que a SecexTCE, que esta* ***não apresentou nenhum documento capaz de demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos públicos.***

25. Além do vício de origem, referente à celebração de contrato mediante simulacro, para a utilização de recursos federais repassados para a execução de despesas na área de saúde, verifico que ***o suposto ressarcimento do dano, de origem desconhecida, ocorreu em conta diversa, de titularidade da prefeitura****.* ***Além disso,*** ***tais valores foram imediatamente sacados e despendidos em finalidades desconhecidas, o que****,* ***de certa forma,*** ***ultrapassa os limites deste processo,*** *uma vez que o TCU não possui jurisdição para escrutinar gastos realizados a partir de contas bancárias destinadas à movimentação de recursos municipais.*

26. Dito isso, ***permanece sem explicação formal a utilização de R$ 320.000,00, retirados da conta corrente 58.049-X, usada para abarcar os recursos transferidos pelo FNS ao FMS****, uma vez que não foi demonstrada nem a celebração de negócio jurídico invocado pela municipalidade, nem a execução física dos serviços de locação dos equipamentos médicos indicada no ajuste.*

7.3. A partir do transcrito no item precedente, conclui-se que o valor objeto desta TCE (R$ 320.000,00) permanece sem explicação formal, porquanto foi retirado da conta corrente 58.049-X, agência 0634-3 (peça 2, p. 14), usada para abarcar os recursos transferidos pelo FNS ao FMS; porém os recursos devolvidos não foram depositados (total de R$ 321.608,77) na mencionada conta, mas em outra conta municipal (conta 5.579-7, agência 0634-3, Banco do Brasil) - peças 2, p. 58-68. Ou seja, a recorrente ***não comprovou a boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos pelo município de Piancó/PB, em face de despesas realizadas no exercício de 2010, no valor de R$ 320.000,00, com recursos federais repassados ao Fundo Municipal de Saúde*** *destinados ao bloco de média e alta complexidade,* ***sem a apresentação de documentação contábil e fiscal comprobatória****,* ***ensejando dano ao erário****, conforme apurado nos documentos às peças 2, p. 13-15, 50-51, 78-79, 84-86 e 109-110; 3, p. 40-44; 53-55; 74-76; 84-86; 91, p. 81-82, 91-92, 145-146, 180-182; 94-96; 127-129; 131-133; 181-182; 184-186; e 216-218.*

7.4. Nesse ponto, cabe ressaltar que os documentos públicos têm presunção legal de autenticidade, cabendo o ônus da prova à parte que alega a falsidade, seja obtendo seu reconhecimento judicial, seja carreando aos autos elementos suficientemente fortes para caracterizar

a ocorrência da alegada falsificação (Acórdãos 49/2015-TCU-Plenário, rel. Ministro Bruno Dantas; e 2.306/2015-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler), situação essa não demonstrada nos presentes autos. Demais disso, os relatórios técnicos de auditoria, inspeção ou vistoria do tomador de contas contam com presunção de veracidade e legitimidade, descaracterizada apenas mediante apresentação de prova robusta em contrário (Acórdão 4.454/2014-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues), situação essa não demonstrada nos presentes autos.

*7.5. Embora esteja **comprovado o dano ao erário** (não devolução dos recursos à conta do FMS e sim em conta municipal, ocasião em que os recursos ressarcidos foram gastos, de forma desconhecida, pela ex-prefeita ora recorrente), **a recorrente não trouxe aos autos provas de que que teria não teria ocorrido apropriação dos recursos, desvio de finalidade ou ausência de interesse público**. Nos processos relativos ao controle financeiro da Administração Pública, a culpa dos gestores por atos irregulares que causem prejuízo ao erário é legalmente presumida, ainda que não se configure ação ou omissão dolosa, admitida prova em contrário, a cargo do gestor. Na fiscalização dos gastos públicos, privilegia-se, como princípio básico, a inversão do ônus da prova. Cabe ao gestor demonstrar a boa aplicação dos dinheiros e valores públicos sob sua responsabilidade (art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986) - Acórdão 1.895/2014-TCU-2ª Câmara, rel. Ministra Ana Arraes.*

*7.6. Como dito ao longo do item 7 deste exame, a recorrente não comprovou a boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos pelo município de Piancó/PB, em face de despesas realizadas no exercício de 2010, no valor de R$ 320.000,00, com recursos federais repassados ao Fundo Municipal de Saúde destinados ao bloco de média e alta complexidade, não tendo apresentado documentação contábil e fiscal comprobatória. Ou seja, **não há evidências nos autos de que os recursos ressarcidos (R$ 321.608,77) sequer foram aplicados na área da saúde** do ente municipal, sendo irrelevante, nesse diapasão, o argumento de possível ausência de sobrepreço/superfaturamento na locação dos equipamentos. Ademais, **os recursos deveriam ter sido devolvidos e gastos (com a devida comprovação dos dispêndios) na conta do FMS e não em outra conta municipal (sem comprovação alguma das despesas)**.*

7.7. Como visto neste item 7 do exame, é irrelevante para fins de elisão do dano ao erário discutido nesta TCE, argumento de que o ressarcimento ocorreu em virtude da impossibilidade de instalação dos equipamentos locados, de modo que o locador não cumpriu as cláusulas contratuais, motivo que ensejou a rescisão do contrato, com a restituição de R$ 321.608,77 ao erário municipal.

7.8. Quanto à alegada ocorrência nesta TCE de bis in idem, prejuízo e insegurança à recorrente e infração à boa-fé administrativa, com enriquecimento indevido à Administração Pública; tem-se essa alegação não merece prosperar, pois se refere à devolução do multicitado montante de R$ 321.608,77 à conta da municipalidade e não à conta do FMS, agravada pela ausência de qualquer comprovação das despesas ocorridas na conta da municipalidade. Como visto alhures, os recursos devolvidos pela empresa Casa do Médico Comércio de Equipamento Médico Hospitalar Ltda. - ME deveriam ter sido depositados na conta específica do FMS e gastos nesta conta (com despesas devidamente comprovadas por documentação contábil e fiscal).

*7.9. Não merece prosperar a arguição de que o ressarcimento à conta da municipalidade ocorreu porquanto, à época (2012), não existia conta específica do FMS, não tendo a decisão condenatória reconhecido tal realidade. Com efeito, **o Ministro-Relator a quo menciona expressamente a conta do FMS em seu voto** (item 7.2 supra). Aliás, **o próprio Denasus menciona em seus relatórios de auditoria os dados bancários da conta do FMS** (peças 2, p. 14-15, 50-51, 85-86; e 91, p. 82, 91-92, 146, 181-182).*

7.10. Como explanado neste item do exame, reforça-se que a recorrente não demonstrou a boa e regular aplicação de recursos na ordem de R$ 320.000,00 da conta do FMS, não havendo nos autos qualquer documento a título de prestação de contas do uso desse montante. Importante frisar que não é o FMS que tem que comprovar a aplicação de transferências obrigatórias, mas sim os gestores públicos que o operacionalizam efetivamente, como era o caso da ex-prefeita ora recorrente. Frise-se

que, nos processos do TCU, o ônus da prova é do gestor (item 7.5).

7.11. Entende-se irrelevante o argumento de que com o ressarcimento de R$ 321.608,77 aos cofres municipais em 2012, não se pode cogitar a apresentação de notas fiscais da empresa contratada por suposto pagamento ilegal feito pelo município ante a inexecução do contrato. Com efeito, se não houve despesa regular com os recursos repassados pelo FNS ao FMS de R$ 320.000,00 (não deve haver notas fiscais válidas), todavia dever-se-ia ter havido o ressarcimento ao erário à conta do FMS e não a uma conta da municipalidade. Ou seja, embora tenha havido a devolução em conta diferente daquela do FMS, a situação ainda foi agravada pelo uso dos recursos públicos federais em conta municipal para gastos desconhecidos do município, sem qualquer comprovação de sua regular aplicação.

7.12. Quanto ao Acórdão 2.305/2010-TCU-1ª Câmara, tem-se que esse não se amolda ao caso concreto desta TCE. De fato, o aludido decisum trata de processo de representação em que se dispensou a aplicação de multa, haja vista que os recursos envolvidos eram de baixa materialidade e que, embora houvesse indícios de irregularidade, os elementos dos autos não apontavam para a ocorrência de prejuízo ao erário, de má-fé ou de locupletamento por parte de ex-gestor. Ora, in casu, a situação é completamente distinta, porquanto não se trata de dano ao erário de baixo valor (R$ 320.000,00 em valores históricos, com atualização monetária e juros a partir de 2010), havendo dano ao erário sobejamente comprovado. A questão da má-fé foi descrita no voto condutor do acórdão condenatório, tendo ele ocorrido pelo menos na fraude à contratação, de que originou dano ao erário (não se sabendo ao certo se por dolo ou culpa grave/erro grosseiro). De todo modo, a ausência de má-fé e locupletamento não impede de haver responsabilização no âmbito do TCU (como explanado no item 10 infra).

7.13. No que concerne à responsabilidade subjetiva com base na Lei 13.655/2018 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB), cabe assinalar que as alterações promovidas pela norma legal, em especial a inclusão do art. 28, não provocam modificação nos requisitos necessários à responsabilidade financeira pelo débito - o dever de indenizar os prejuízos ao erário permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa (Acórdãos 2.391/2018-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler; e 5.547/2019-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro Benjamin Zymler).

7.14. Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, erro grosseiro é o que decorreu de grave inobservância do dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave (Acórdãos 1.689/2019-TCU-Plenário, rel. Ministro Augusto Nardes; 2.924/2018-TCU-Plenário, rel. Ministro José Múcio Monteiro; e 2.391/2018-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler).

7.15. In casu, conclui-se que a ilegalidade cometida pela recorrente passível de multa (não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos pelo município de Piancó/PB, em face de despesas realizadas no exercício de 2010, no valor de R$ 320.000,00, com recursos federais repassados ao Fundo Municipal de Saúde destinados ao bloco de média e alta complexidade, sem a apresentação de documentação contábil e fiscal comprobatória) foi praticada, no mínimo, com culpa grave (por negligência - vide voto à peça 132, item 31), tendo a responsável ora recorrente assumido todos os riscos envolvidos na prática do ato, pois era de se esperar dela a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos pelo município de Piancó/PB, em face de despesas realizadas no exercício de 2010, no valor de R$ 320.000,00, com recursos federais repassados ao Fundo Municipal de Saúde destinados ao bloco de média e alta complexidade, com a apresentação de documentação contábil e fiscal comprobatória.

*7.16. Nesse contexto, para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, o erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lindb) fica configurado quando a **conduta do agente público se distancia acentuadamente daquela que seria esperada do administrador médio**, parâmetro que retrata o dever de cuidado objetivo esperado de um gestor comum, capaz e prudente (Acórdão 755/2025-TCU-Plenário, rel. Ministro Jhonatan de Jesus). Nesse sentido, tem-se o Acórdão 591/2025-TCU-Plenário, rel. Ministro Aroldo Cedraz.*

*7.17. A **não comprovação da boa e regular aplicação de recursos federais** em face da omissão*

no dever de prestar contas, além de obrigar o gestor omisso a restituir os valores aos cofres públicos por presunção de dano, constitui ***grave inobservância do dever de cuidado no trato com a coisa pública****, revelando a existência de culpa grave,* ***passível de aplicação de penalidade, uma vez que se distancia do que seria esperado de um administrador minimamente diligente****, o que caracteriza erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lindb), incluído pela Lei 13.655/2018 (Acórdãos 8.879/2021-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro Benjamin Zymler; 1.643/2022-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro Bruno Dantas; e 6.463/2023-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer).*

7.18. Salienta-se não haver nos presentes autos elementos hábeis a comprovar a ocorrência de circunstâncias práticas, ainda que de ordem estrutural, a limitar ou condicionar a ação da responsável ora recorrente na comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos pelo município de Piancó/PB, em face de despesas realizadas no exercício de 2010, no valor de R$ 320.000,00, com recursos federais repassados ao Fundo Municipal de Saúde destinados ao bloco de média e alta complexidade, com a apresentação de documentação contábil e fiscal comprobatória.

7.19. De todo o exposto, propõe-se ***rejeitar*** *a tese da recorrente.*

8. Da análise dos efeitos da inexistência de improbidade administrativa e de absolvição penal acerca da mesma temática

8.1. A defendente traz a tese de que a coisa julgada judicial (absolvição) e a inexistência de improbidade administrativa vinculem, por seus efeitos irradiantes, a matéria desta TCE, de modo elidir sua responsabilidade, tendo manifestado (peças 229, p. 23-34; e 230-234):

a) existe sentença penal nos autos da Ação Penal - Processo 0800155-93.2018.4.05.8202, no âmbito do Tribunal Regional Federal (TRF) da 5ª Região, que foi usada como baliza e subsídio para embasar a falha nos Acórdãos 2.771/2022-TCU-Plenário e 1.681/2024-TCU-Plenário, no sentido de absolver a recorrente dos crimes do art. 89 da Lei 8.666/1993 e do art. 1º, inciso I, do Decreto-lei 201/1967 (peças 229, p. 23-30; e 230);

b) Há sentenças de improcedências nos autos das Ações Civis de Improbidade Administrativa 000342-04.2013.4.05.8205 e 0801465-71.2017.4.05.8202 (peças 229, p. 30-31; e 231-234); e

c) a coisa julgada judicial (inexistência de dano ao erário e inexistência de improbidade administrativa) vincula, pelos seus efeitos irradiantes, a mesma matéria do processo do TCU, cabendo ao Poder Judiciário a última palavra em tema ou questão de legalidade, citando-se precedentes do TRF-5ª Região (AC 400040/PE, Primeira Turma, rel. Desembargador Federal Francisco Wildo, publicada em 21/12/2006) e do STF (AgR MS 33528/DF 0000400-03.2015.1.00.0000, rel. Ministro Celso de Mello, data de publicação em 21/9/2016; AgR MS 33350/DF 0000330-20.2014.1.00.0000, rel. Ministro Luiz Fux, publicação em 6/9/2017; dentre diversos outros) - peça 229, p. 31-34.

<u>Análise</u>:

8.2. No que tange à existência de sentença penal pela absolvição da recorrente dos crimes do art. 89 da Lei 8.666/1993 e do art. 1º, inciso I, do Decreto-lei 201/1967; cabe esclarecer que Flávia Serra Galdino foi absolvida no bojo da Ação Penal - Processo 0800155-93.2018.4.05.8202, que trata da mesma temática desta TCE pelos seguintes motivos (peça 230, p. 13, 25, 33, 38-39 e 48-49):

a) em relação ao crime tipificado no art. 1º, inciso III, do Decreto-lei 201/1967, reconheceu-se a prescrição;

b) no que se refere ao crime do art. 89 da Lei 8.666/1993, por comprovação insuficiente de dolo de causar dano ao erário; e

c) quanto ao crime do art. 1º, inciso I, do Decreto-lei 201/1967, por comprovação insuficiente de dolo de causar dano ao erário.

8.3. Como se vê, na ***ação penal em questão não houve negativa de autoria ou inexistência do fato****, exceções à aplicação do princípio da independência das instâncias. Com efeito, cabe trazer à baila os seguintes enunciados da jurisprudência selecionada do TCU (grifos acrescidos):*

A absolvição penal por ausência de prova da existência do fato (art. 386, II, do Código de Processo Penal) não afasta a responsabilidade administrativa do gestor perante o TCU, em face do princípio da independência de instâncias. Tal responsabilidade só é afastada quando a absolvição penal declara a inexistência do fato ou a negativa de autoria.

Acórdão 413/2025-1ª Câmara, rel. Ministro Benjamin Zymler

A existência de ação judicial sobre mesma matéria tratada no TCU não obsta o exercício do controle externo, uma vez que o Tribunal possui jurisdição e competência próprias estabelecidas pela Constituição Federal e pela sua Lei Orgânica (Lei 8.443/1992), e dado o princípio da independência das instâncias cível, penal e administrativa. O juízo administrativo só se vincula ao penal quando neste último é afirmada a inexistência do fato ou que o acusado não foi o autor do ilícito.

Acórdão 3.149/2025-2ª Câmara, rel. Ministro Augusto Nardes

A absolvição penal afasta a responsabilidade administrativa do gestor perante o TCU apenas quando declarar a inexistência do fato ou da autoria imputada. Se a absolvição for por falta de provas ou ausência de dolo, tal responsabilidade não é excluída.

Acórdão 869/2020-Plenário, rel. Ministro Bruno Dantas

A absolvição na esfera penal motivada pela falta ou insuficiência de provas não impede a responsabilização do gestor no âmbito do TCU, pois a sentença absolutória somente tem repercussão na instância administrativa quando declara a inexistência do fato ou que o responsável não concorreu para a infração penal.

Acórdão 2.850/2019-1ª Câmara, rel. Ministro Vital do Rêgo

O princípio da independência das instâncias permite ao TCU apreciar, de forma plena, a boa e regular gestão dos recursos públicos federais, mesmo nos casos em que as irregularidades também estejam sendo apuradas em outras instâncias administrativas ou judiciais. O juízo administrativo só se vincula ao penal quando neste último é afirmada, categoricamente, a inexistência do fato ou que o acusado não foi o autor do ilícito.

Acórdão 30/2016-Plenário, rel. Ministro Augusto Nardes

A ausência de trânsito em julgado da condenação proferida na ação penal impede a adoção, em processo de tomada de contas especial, da vinculação às questões decididas no juízo criminal relativas à existência do fato e à autoria (art. 935 do Código Civil).

Acórdão 2.967/2015-Plenário, rel. Ministro Augusto Nardes

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 2.904/2014-Plenário, rel. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer

A sentença penal não possui força suficiente para fazer coisa julgada na esfera de competência do Tribunal de Contas da União quando se limita a reconhecer a prescrição do crime, sem afirmar que o fato não existiu ou que o responsável não foi o seu autor.

Acórdão 3.651/2013-Plenário, rel. Ministra Ana Arraes

*8.4. Quanto à questão da improcedência da **improbidade administrativa** na esfera judicial cível, cumpre trazer à cola os seguintes enunciados da jurisprudência selecionada do TCU (grifos acrescidos):*

A ação por improbidade administrativa, de natureza civil, não vincula o TCU, uma vez que não há litispendência entre um processo que tramita no Tribunal e outro que verse sobre matéria idêntica no âmbito do Poder Judiciário, em razão do princípio da independência das instâncias e da competência atribuída pela Constituição Federal e pela Lei 8.443/1992 ao TCU. Apenas a sentença proferida em juízo penal que decida pela inexistência do fato ou pela negativa da autoria vincula a instância administrativa.

Acórdãos 782/2021-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler; e 12.589/2023-1ª Câmara, rel. Ministro Benjamin Zymler

O julgamento pela irregularidade das contas do responsável com condenação para que ele promova o ressarcimento de dano ao erário independe de ter havido ou não prática de ato de improbidade administrativa ou obtenção de vantagem pessoal em decorrência da gestão de recursos públicos, uma vez que a jurisdição do TCU é exercida de forma independente e autônoma à persecução eventualmente realizada pelo Ministério Público com base na Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa).

Acórdãos 1.045/2022-2ª Câmara, rel. Ministro Augusto Nardes; e 11.228/2023-1ª Câmara, rel. Ministro Jorge Oliveira

8.5. Por fim, em relação aos precedentes do TRF-5ª Região (AC 400040/PE, Primeira Turma,

rel. Desembargador Federal Francisco Wildo, publicada em 21/12/2006) e do STF (AgR MS 33528/DF 0000400-03.2015.1.00.0000, rel. Ministro Celso de Mello, data de publicação em 21/9/2016; AgR MS 33350/DF 0000330-20.2014.1.00.0000, rel. Ministro Luiz Fux, publicação em 6/9/2017; dentre diversos outros); vê-se que esses tratam da inafastabilidade da tutela jurisdicional, do sistema de jurisdição una, da sindicabilidade judicial e da coisa julga judicial; não havendo nesta TCE qualquer mácula a esses princípios. Senão, veja-se.

8.6. Em primeiro lugar, deve-se esclarecer que a recorrente não foi absolvida de crimes por ausência de dano ao erário, conforme analisado no item 8.2 supra. Em segundo lugar, as decisões judiciais invocadas pela recorrente no item 8.1 supra (ação penal e ação de improbidade administrativa) não versam sobre sentença penal absolutória que tenha concluído pela inexistência do fato ou pela negativa de autoria, únicas hipóteses de comunicação entre as instâncias judicial e administrativa, nos termos da legislação vigente (art. 935 do Código Civil c/c o art. 66 do Código de Processo Penal; art. 126 da Lei 8.112/1990; e art. 386, incisos I e II, do Código de Processo Penal).

8.7. Por último, cabe esclarecer que as decisões do TCU, tal como a decisão ora recorrida, podem ser anuladas/revistas pelo Poder Judiciário, ocasião em que a Corte de Contas da União deve acatar a ordem judicial, em obediência justamente à inafastabilidade da tutela jurisdicional, à sindicabilidade judicial, e à coisa julgada judicial - tão bem sintetizadas no art. 5º, incisos XXXV e XXXVI, da Constituição Federal. ***Nesse ponto, insta consignar que não há nos autos decisão judicial anulando o Acórdão 2.771/2022-TCU-Plenário.***

8.8. Assim sendo, propõe-se ***não acolher*** *a tese da ex-prefeita.*

9. Da análise da desproporcionalidade da multa

9.1. A recorrente alega que a multa a ela aplicada é desproporcional, tendo apresentado as seguintes alegações (peça 229, p. 34-36):

a) ausência de comprovação de dolo ou má-fé, e dano ao erário (peça 229, p. 34);

b) inexistência de atitude grave e dolosa contra norma de modo a ensejar tamanha ofensividade na sanção, consoante se apreende da Lei 13.655/2018, que modificou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb) ou Decreto-lei 4.657/1942 (necessidade e adequação da medida imposta; consideração dos obstáculos e dificuldades reais do gestor; natureza e gravidade da infração; os danos à Administração Pública; as circunstâncias agravantes ou atenuantes; e os antecedentes do agente), tendo citado precedente desta Corte de Contas (Acórdão 1.882/2021-TCU-Plenário, rel. Ministro Aroldo Cedraz) - peça 229, p. 35-36; e

c) há casos em que o TCU decidiu pela não aplicação da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992, haja vista o baixo valor e quando há comprovação do objeto pactuado (Acórdãos 3.469/2018-2ª Câmara, rel. Ministro Vital do Rêgo; e 5.256/2011-1ª Câmara, rel. Ministro José Múcio Monteiro) - peça 229, p. 36.

Análise:

9.2. De início, cabe frisar que o art. 57 da Lei 8.443/1992 estabelece que, quando houver débito, este Tribunal poderá aplicar ao responsável multa de até cem por cento do valor atualizado do dano ao erário.

9.3. Quanto à ***ocorrência de dano ao erário****, cabe mencionar, por elucidativo, trecho do voto condutor do decisum condenatório, in verbis (peça 132, p. 3 - grifos acrescidos):*

21. Conforme as informações extraídas da ação penal 0800155-93.2018.4.05.8202, autuada perante a 8ª Vara Federal de Souza/PB, restou evidenciado que o contrato indicado pela Prefeitura Municipal de Piancó/PB para justificar a despesa de R$ 320.000,00 junto ao Denasus era falso, bem como as assinaturas apostas nos recibos de pagamento.

22. Diante desse fato e compulsando os demais elementos constantes dos autos, chega-se à conclusão de que não há nenhuma prova documental incontestável de que a sociedade empresária Casa do Médico Comércio de Equipamento Médico Hospitalar Ltda. - ME recebeu pagamentos originários da conta corrente 58.049-X, que abarcou os recursos transferidos pelo FNS ao FMS.

23. Dessa forma, diante da ausência de qualquer vínculo fático e formal entre a aludida empresa e as despesas declaradas pela municipalidade, não há outra alternativa a não ser acolher as alegações de defesa da empresa,

excluindo-a da relação processual.

24. Quanto à ex-prefeita, verifico, da mesma forma que a SecexTCE, que esta não apresentou nenhum documento capaz de demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos públicos.

25. Além do vício de origem, referente à celebração de contrato mediante simulacro, para a utilização de recursos federais repassados para a execução de despesas na área de saúde, verifico que o suposto ressarcimento do dano, de origem desconhecida, ocorreu em conta diversa, de titularidade da prefeitura. Além disso, tais valores foram imediatamente sacados e despendidos em finalidades desconhecidas, o que, de certa forma, ultrapassa os limites deste processo, uma vez que o TCU não possui jurisdição para escrutinar gastos realizados a partir de contas bancárias destinadas à movimentação de recursos municipais.

26. Dito isso, permanece sem explicação formal a utilização de R$ 320.000,00, retirados da conta corrente 58.049-X, usada para abarcar os recursos transferidos pelo FNS ao FMS, uma vez que não foi demonstrada nem a celebração de negócio jurídico invocado pela municipalidade, nem a execução física dos serviços de locação dos equipamentos médicos indicada no ajuste.

27. Assim, como a Sra. Flávia Serra Galdino efetuou a gestão direta do valor abarcado neste processo, como bem demonstrou a SecexTCE, reputo adequada a sua responsabilização pelo prejuízo causado, uma vez que ela ***não se desincumbiu do ônus de demonstrar a correta aplicação dos valores que lhe foram confiados, em obediência ao disposto nos arts. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, 93 do Decreto-Lei 200/1967 e 66 e 145 do Decreto 93.872/1986.***

9.4. Como se vê, a recorrente ***não comprovou a boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos pelo município de Piancó/PB, em face de despesas realizadas no exercício de 2010, no valor de R$ 320.000,00****, com recursos federais repassados ao Fundo Municipal de Saúde destinados ao bloco de média e alta complexidade, sem a apresentação de documentação contábil e fiscal comprobatória,* ***ensejando dano ao erário****, conforme apurado nos documentos às peças 2, p. 13-15, 50-51, 78-79, 84-86 e 109-110; 3, p. 40-44; 53-55; 74-76; 84-86; 91, p. 81-82, 91-92, 145-146, 180-182; 94-96; 127-129; 131-133; 181-182; 184-186; e 216-218. Nesse ponto, cabe ressaltar que os documentos públicos têm presunção legal de autenticidade, cabendo o ônus da prova à parte que alega a falsidade, seja obtendo seu reconhecimento judicial, seja carreando aos autos elementos suficientemente fortes para caracterizar a ocorrência da alegada falsificação (Acórdãos 49/2015-TCU-Plenário, rel. Ministro Bruno Dantas; e 2.306/2015-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler), situação essa não demonstrada nos presentes autos. Demais disso, os relatórios técnicos de auditoria, inspeção ou vistoria do tomador de contas contam com presunção de veracidade e legitimidade, descaracterizada apenas mediante apresentação de prova robusta em contrário (Acórdão 4.454/2014-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues).*

9.5. No que tange à questão da comprovação de dolo ou má-fé, essa foi enfrentada no item 10 infra. De todo modo, entende-se relevante trazer à baila o seguinte trecho do voto condutor da decisão ora guerreada (peça 132, p. 3-4; grifos acrescidos), cuja posição foi confirmada no acórdão que decidiu o recurso de reconsideração interposto pela ex-prefeita (peça 185, p. 2; grifos acrescidos):

Voto condutor do Acórdão 2.771/2022-TCU-Plenário:

30. Dito isso, passo à verificação dos pressupostos para a aplicação de sanção.

31. A ***situação*** *em exame envolve a* ***retirada de recursos de conta mantida pelo município*** *para o* ***custeio de ações de saúde****, a partir de um* ***simulação de contratação pública****. Os atos configuram a prática de infração com absoluto desprezo com a coisa pública, viabilizada a partir de uma* ***conduta dolosa, ou, no mínimo, com grave negligência****, por parte da Sra. Flávia Serra Galdino.*

32. No caso, a ***ex-prefeita assinou o ajuste considerado fraudulento, a partir de evidências oriundas do Poder Judiciário****. Sendo assim, compreendo que a sua atitude é passível de ser punida com multa, porquanto abarcada pelo art. 28 da LINDB.*

33. Quanto ao exame da culpabilidade, não vislumbro a presença de circunstâncias práticas que tenham limitado ou impedido a atuação da ex-prefeita em conformidade com a lei. Conforme visto, ***houve participação direta da agente em fraude****,* ***que viabilizou a ocorrência de desfalque ou desvio de recursos públicos.***

34. Dessa forma, compreendo que a ***gestora agiu com grande desleixo, praticando infração de notória gravidade e reprovabilidade.***

35. Em pesquisa ao histórico processual da Sra. Flávia Serra Galdino, a fim de perquirir seus antecedentes, verifico que ***a ex-prefeita possui várias condenações nesta Corte de Contas****, inclusive em período*

contemporâneo às ocorrências dos fatos – Acórdão 710/2010-1ª Câmara.
36. Por fim, não constam dos autos informações sobre outras circunstâncias agravantes nem sobre a aplicação de sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.
37. Em face dessas premissas, julgo adequada a aplicação da multa fundada no art. 57 da Lei 8.443/1992, em seu valor máximo admitido, equivalente a 100% do valor do débito atualizado.

Voto condutor do Acórdão 1.681/2024-TCU-Plenário:

15. A magnitude da multa aplicada foi devidamente fundamentada. O relator do acórdão recorrido destacou que recursos destinados ao custeio de ações de saúde foram empregados em contratação simulada, condição constatada na ação penal 0800155-93.2018.4.05.8202, da Justiça Federal da Paraíba, tratando-se de "infração com absoluto desprezo com a coisa pública, viabilizada a partir de uma conduta dolosa, ou, no mínimo, com grave negligência" por parte da ex-gestora, cuja atuação foi decisiva para perpetração da fraude; além da gravidade da conduta, pesou contra a recorrente as diversas outras condenações que lhe foram impostas por esta Corte.
9.6. Depreende-se do trecho trazido no item precedente que a ex-prefeita ora recorrente, pelo menos em um momento, agiu com dolo ao simular contratação pública (ajuste fraudulento, conforme informações do Poder Judiciário), que teria tornado possível a ocorrência de desfalque ou desvio de recursos públicos. ***O Ministro-Relator a quo frisou, de forma categórica, o alto grau de reprovabilidade e gravidade da conduta da ex-prefeita****. Demais disso,* ***verificou-se a existência de diversas condenações no TCU, inclusive em período consentâneo à época dos fatos irregulares tratados nesta TCE****. Ora, o Ministro-Relator a quo demonstrou claramente a* ***situação de extrema gravidade e reprovabilidade (fraude com desvio ou desfalque de recursos públicos),*** *de modo que não há reparos a fazer nesta etapa recursal, haja vista a recorrente não ter trazido elementos que elidissem ou mesmo atenuassem sua situação extremamente gravosa.*
9.7. Nesse contexto, é importante observar que o Ministro-Relator a quo deixa claro que a infração relacionada ao dano ao erário é tão grave que independe de ela ter sido advinda de uma conduta dolosa ou, no mínimo, culposa grave por negligência (erro grosseiro).
9.8. Como visto nos itens 9.2 a 9.7, ainda que se considerasse a inexistência de atitude grave e dolosa, houve culpa gravíssima, o que certamente justifica a apenação pelo valor máximo permitido pelo art. 57 da Lei 8.443/1992. Salienta-se, nesse ponto, que a pena imputada atendeu plenamente a Lei 13.655/2018, que modificou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb) ou Decreto-lei 4.657/1942, tendo sido ponderado a necessidade e adequação da medida imposta; a ausência de elementos que indiquem obstáculos e dificuldades reais do gestor; a natureza e a gravidade da infração; os danos à Administração Pública; as circunstâncias agravantes; e os antecedentes do agente. Nesse sentido, é a jurisprudência do TCU, conforme enunciados listados a seguir (grifos acrescidos):
Na aplicação de sanções, o TCU deve considerar a natureza e a gravidade da infração, os danos que dela provieram para a Administração Pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente, nos termos do art. 22, § 2º, do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).
Acórdãos 2.463/2019-1ª Câmara, rel. Ministro Bruno Dantas; e 2.092/2025-1ª Câmara, rel. Ministro Benjamin Zymler
Na aplicação de sanções, o TCU deve considerar os obstáculos e as dificuldades reais enfrentadas pelo gestor, bem como ponderar se as circunstâncias do caso concreto limitaram ou condicionaram a ação do agente (art. 22 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb).
Acórdão 60/2020-Plenário, rel. Ministra Ana Arraes
Não configura omissão apta ao acolhimento de embargos de declaração a ausência de indicação do critério utilizado para estipular o montante da multa, uma vez que, no âmbito do TCU, a dosimetria da pena tem como balizadores o nível de gravidade dos ilícitos apurados, com a valoração das circunstâncias fáticas e jurídicas envolvidas, e, eventualmente, a condição econômica do agente sancionado. O Tribunal não realiza dosimetria objetiva da multa, comum à aplicação de normas do Direito Penal, e não há um rol de agravantes e atenuantes legalmente reconhecido.
Acórdão 60/2021-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler
A dosimetria da multa aplicada pelo TCU – respeitados os limites fixados na sua Lei Orgânica e no seu

Regimento Interno e observados os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade – deve ser orientada, a cada caso, por critérios como: o nível de gravidade dos ilícitos apurados; a valoração das circunstâncias fáticas e jurídicas; a materialidade envolvida; o grau de culpabilidade dos responsáveis; a isonomia de tratamento com casos análogos.

Acórdãos 1.882/2021-Plenário, rel. Ministro Aroldo Cedraz; e 113/2023-Plenário, rel. Ministro Augusto Nardes

No cálculo da multa aplicada pelo TCU, observados os limites fixados na Lei 8.443/1992 e no seu Regimento Interno, deve ser estabelecida justa proporção entre a punição e a natureza da infração, bem como avaliada sua gravidade, os danos que dela provierem e a existência de circunstâncias agravantes e atenuantes (art. 22, § 2º, Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb).

Acórdão 1.691/2022-1ª Câmara, rel. Ministro Benjamin Zymler

Não configura omissão apta ao acolhimento de embargos de declaração a ausência de indicação do critério utilizado para estipular o montante da multa, pois o TCU não realiza dosimetria objetiva da sanção - comum à aplicação de normas do Direito Penal -, além de inexistir rol de agravantes e atenuantes legalmente reconhecido. A dosimetria da pena tem como balizadores: o nível de gravidade dos ilícitos apurados, com a valoração das circunstâncias fáticas e jurídicas envolvidas; a isonomia de tratamento com casos análogos; eventualmente, a condição econômica do agente sancionado; e os limites fixados nos arts. 57 e 58 da Lei 8.443/1992 e nos arts. 267 e 268 do Regimento Interno do TCU.

Acórdão 786/2025-Plenário, rel. Ministro Jhonatan de Jesus

9.9. Quanto ao precedente citado pela defendente (Acórdão 1.882/2021-TCU-Plenário), vê-se que esse está em consonância com os critérios adotados pelo Ministro-Relator a quo na decisão condenatória, porquanto foram observados os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade; bem como critérios como: o nível de gravidade dos ilícitos apurados; a valoração das circunstâncias fáticas e jurídicas; a materialidade envolvida; o grau de culpabilidade dos responsáveis; a isonomia de tratamento com casos análogos.

9.10. Nesse contexto, frise-se que os documentos públicos, como é o caso das decisões desta TCE, têm presunção legal de autenticidade, cabendo o ônus da prova à parte que alega a falsidade, seja obtendo seu reconhecimento judicial, seja carreando aos autos elementos suficientemente fortes para caracterizar a ocorrência da alegada falsificação (Acórdãos 49/2015-TCU-Plenário, rel. Ministro Bruno Dantas; e 2.306/2015-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler), situação essa não demonstrada nos presentes autos.

9.11. Em relação aos julgados (Acórdãos 3.469/2018-2ª Câmara e 5.256/2011-1ª Câmara), tem-se que esses não se amoldam ao caso concreto. Com efeito, o primeiro, em que se deixou de aplicar multa, aplica-se a casos em que a condenação em débito vem acompanhada de circunstâncias atenuantes (pouca materialidade do débito residual em relação ao total regularmente aplicado e a comprovação do cumprimento do objeto pactuado), situação não verificada nesta TCE. Já o segundo, deixou-se de aplicar a multa em face da pequena materialidade do prejuízo apurado (R$ 3.499,14), situação diversa deste processo (valor histórico de R$ 320.000,00 - com datas de débito de 2010).

*9.12. Diante do exposto, propõe-se **refutar** a tese da recorrente.*

10. Da análise da ausência de má-fé

10.1. Flávia Serra Galdino afirma que não existem elementos probatórios que ela tenha agido de má-fé, se apropriado ou desviado recursos públicos para fins privados, que tenha existido recebimento de vantagem indevida, e que ocorreu ajuste, combinação (peça 229, p. 20-23 e 34).

Análise:

*10.2. De plano, **refuta-se** a tese da recorrente. Com efeito, não é necessário que haja má-fé ou ação dolosa do agente para fins de responsabilização perante o TCU (Acórdão 243/2010-TCU-Plenário, rel. Ministro Aroldo Cedraz). Nesse sentido, tem-se os Acórdãos 3.336/2011-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro Ubiratan Aguiar; 3.441/2012-TCU-Plenário, rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues; e 1.620/2019-TCU-Plenário, rel. Ministro Bruno Dantas.*

10.3. Uma vez caracterizada a reprovabilidade da conduta, a avaliação de existência de má-fé não é requisito essencial à culpabilidade da recorrente.

CONCLUSÃO

*11. Das análises anteriores, conclui-se pela **negativa de provimento** do recurso, considerando que:*

a) o TCU não se manifestará sobre a prescrição se os critérios de prescrição, estabelecidos na Resolução TCU 344/2022, já tenham sido considerados em recursos anteriores;

b) compete ao TCU fiscalizar recursos do SUS repassados aos entes federados na modalidade de transferência fundo a fundo, ainda que incorporados ao patrimônio do ente, uma vez que constituem recursos originários da União e, portanto, sujeitam-se à fiscalização do Tribunal. O fato de se tratar de transferência legal, e não de transferência voluntária, não afasta a competência desta Corte;

b.1) segundo o posicionamento do STF e do STJ, compete à Justiça Federal processar e julgar as causas relativas ao desvio de verbas do Sistema Único de Saúde - SUS, independentemente de se tratar de repasse fundo a fundo ou de convênio, visto que tais recursos estão sujeitos à fiscalização federal, atraindo a incidência do disposto no art. 109, IV, da Carta Magna, e na Súmula 208 do STJ (adotada por analogia em relação ao TCU);

b.2) a atuação do TCU não está sujeita às atuações do Poder Judiciário, visto que as atribuições do Tribunal emanam diretamente da Constituição Federal, não podendo ele se furtar ao exercício de suas competências constitucionais em face de possíveis pronunciamentos de outros órgãos estatais;

b.3) o TCU não se vincula a qualquer decisão adotada por Tribunal de Contas de Estado ou de Município;

c) a recorrente não trouxe aos autos elementos comprobatórios que apontem para a boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos pelo município de Piancó/PB, em face de despesas realizadas no exercício de 2010, no valor de R$ 320.000,00, com recursos federais repassados ao Fundo Municipal de Saúde destinados ao bloco de média e alta complexidade;

c.1) a não comprovação da boa e regular aplicação de recursos federais em face da omissão no dever de prestar contas, além de obrigar o gestor omisso a restituir os valores aos cofres públicos por presunção de dano, constitui grave inobservância do dever de cuidado no trato com a coisa pública, revelando a existência de culpa grave, passível de aplicação de penalidade, uma vez que se distancia do que seria esperado de um administrador minimamente diligente, o que caracteriza erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lindb), incluído pela Lei 13.655/2018;

d) a absolvição penal afasta a responsabilidade administrativa do gestor perante o TCU apenas quando declarar a inexistência do fato ou da autoria imputada. Se a absolvição for por falta de provas ou ausência de dolo, tal responsabilidade não é excluída, não havendo que se falar em coisa julgada judicial no caso concreto;

d.1) o julgamento pela irregularidade das contas do responsável com condenação para que ele promova o ressarcimento de dano ao erário independe de ter havido ou não prática de ato de improbidade administrativa ou obtenção de vantagem pessoal em decorrência da gestão de recursos públicos, uma vez que a jurisdição do TCU é exercida de forma independente e autônoma à persecução eventualmente realizada pelo Ministério Público com base na Lei 8.429/1992, não havendo que se falar em coisa julgada judicial no caso concreto (Lei de Improbidade Administrativa);

d.2) a recorrente não foi absolvida de crimes por ausência de dano ao erário;

d.3) as decisões do TCU podem ser anuladas/revistas pelo Poder Judiciário, ocasião em que a Corte de Contas da União deve acatar a ordem judicial, em obediência justamente à inafastabilidade da tutela jurisdicional, à sindicabilidade judicial, e à coisa julgada judicial - tão bem sintetizadas no art. 5º, incisos XXXV e XXXVI, da Constituição Federal;

e) proporcionalidade da multa, haja vista a notória gravidade e reprovabilidade da conduta (dolosa, ou, no mínimo, com grave negligência) da recorrente, em que se evidenciou fraude a viabilizar a ocorrência de desfalque ou desvio de recursos; além da existência de agravantes (maus antecedentes da agente materializados em diversas condenações no TCU) - situações que justificam a aplicação da multa máxima do art. 57 da Lei 8.443/1992;

e.1) o TCU não realiza dosimetria objetiva da sanção - comum à aplicação de normas do Direito Penal, além de inexistir rol de agravantes e atenuantes legalmente reconhecido. A dosimetria da pena tem como balizadores: o nível de gravidade dos ilícitos apurados, com a valoração das circunstâncias fáticas e jurídicas envolvidas; a isonomia de tratamento com casos análogos; eventualmente, a condição econômica do agente sancionado; e os limites fixados nos arts. 57 e 58 da Lei 8.443/1992 e nos arts. 267 e 268 do Regimento Interno do TCU;

e.2) na aplicação de sanções, o TCU deve considerar a natureza e a gravidade da infração, os danos que dela provieram para a Administração Pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente, nos termos do art. 22, § 2º, do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro); e

f) no âmbito do controle externo, a existência de má-fé não é requisito essencial à culpabilidade do responsável, bastando que tenha sido caracterizada a reprovabilidade da conduta.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

12. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de revisão interposto por Flávia Serra Galdino contra o Acórdão 2.771/2022-TCU-Plenário, propondo-se, com fundamento no art. 32, inciso III, e 35, da Lei 8.443/1992:

*a) **conhecer** do recurso, e, no mérito, **negar-lhe provimento**;*

b) comunicar a deliberação que vier a ser adotada à recorrente, ao Fundo Nacional de Saúde (FNS/MS), à Procuradoria da República no Estado da Paraíba, e aos 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. Em Pronunciamento de Subunidade (peça 244), o Diretor da AudRecursos, contando com a concordância do Auditor-Chefe da unidade (peça 245), acolhendo o encaminhamento proposto pelo AUFC, apresentou as seguintes ponderações:

Trata-se de recurso de revisão (peças 229-234) interposto por Flávia Serra Galdino, ex-prefeita de Piancó/PB (gestões de 2005-2008 e 2009-2012), em face do Acórdão 2771/2022-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler (peça 131).

2. O decisum julgou irregulares as contas da responsável, condenando-a ao pagamento de débito no valor histórico de R$ 320.000,00 e aplicando multa de R$ 650.000,00, conforme previsto no art. 57 da Lei 8.443/1992. A condenação decorreu do pagamento indevido de R$ 320.000,00 por serviços não prestados, relacionados à locação de equipamentos de radiodiagnóstico. Esses pagamentos ocorreram antes da homologação da inexigibilidade de licitação e da assinatura do contrato SS/DIV/LIC 62/2010, conforme detalhado no item 4 do voto (peça 132).

*3. A Sra. Flávia Serra alega que "a orientação jurisprudencial já consolidada no STF é de que a prescrição da pretensão sancionatória do TCU deve ser regulada pela **Lei 9.873/1999**; e, com o objetivo de preservar a segurança jurídica, **observar o princípio da unicidade da interrupção prescricional**, previsto no caput do art. 202 do CC/02, também no que se refere às pretensões punitivas e ressarcitórias do TCU, de forma que a interrupção da prescrição somente ocorrerá uma única vez, de modo a afastar, na prática, de inaceitável imprescritibilidade das ações de tomada de contas" (peça 229, p. 17).*

4. Assim, requer o reconhecimento da prescrição reparatória e punitiva, com base na Lei 9.873/1999 e jurisprudência do STF, a qual veda o excesso de marcos interruptivos da prescrição.

*5. O auditor apresenta os argumentos aduzidos pela responsável (peça 243, p. 4-5), porém considera que "essa questão encontra-se com o seu **exame prejudicado** nesta etapa recursal, haja vista se enquadrar em uma das hipóteses do art. 10, parágrafo único, da Resolução-TCU 344/2022, qual seja: **o TCU não se manifestará se os critérios de prescrição, estabelecidos nesta Resolução, que já tenham sido considerados em recursos anteriores**. Com efeito, tal situação ocorreu tanto no exame do recurso de reconsideração como no exame dos embargos de declaração, ambos impetrados*

pela responsável ora recorrente (peças 185, p. 1; 186, p. 3-4; 217, p. 1-2; e 218, p. 1)" (peça 243, p. 5, grifos no original).

*6. Com as devidas escusas, manifesto discordância quanto ao entendimento do auditor quanto à prejudicialidade do exame da prescrição. Considero que a **interpretação literal** do parágrafo único do art. 10 da supramencionada Resolução, dada pelo auditor, não é a mais adequada por violar a Lei 8.443, de 1992 (LO/TCU), o art. 288 do RI/TCU, os princípios do contraditório e da ampla defesa, bem como a teoria geral de recursos.*

7. Primeiramente, faz-se oportuno trazer à baila o art. 10 da Resolução 344, de 2022, com a redação dada pela Resolução 367, de 2024. Eis o teor:

Art. 10. A ocorrência de prescrição será aferida, de ofício ou por provocação do interessado, em qualquer fase do processo, ressalvado o disposto no parágrafo único. (NR)(Resolução- TCU nº 367, de 13/03/2024, BTCU Deliberações nº 42/2024)

*Parágrafo único. O Tribunal não se manifestará sobre a prescrição caso o acórdão condenatório tenha transitado em julgado há mais de 5 (cinco) anos, **ou se os critérios de prescrição, estabelecidos nesta Resolução, já tenham sido considerados em recursos anteriores**. (NR)(**Resolução-TCU nº 367, de 13/03/2024, BTCU Deliberações nº 42/2024**)*

8. Como se vê, a redação original do parágrafo único do art. 10 da Resolução 344, de 2022, foi alterada pela Resolução 367, de 2024, fruto do Grupo de Trabalho constituído pelos Exmos. Ministros Antonio Anastasia, Benjamin Zymler e Jorge de Oliveira, com o objetivo de apresentar ao Plenário do Tribunal de Contas da União a proposta de atualização da Resolução-TCU 344/2022.

9. O Exmo. Ministro Jhonatan de Jesus, por outro lado, apresentou judiciosa contribuição para a redação final do dispositivo, conforme registrou o Ministro Walton Alencar Rodrigues no voto condutor do decisum (peça 9 do TC 005.703/2024-7), abaixo transcrito:

*Considero adequada mens legis da proposta aditiva apresentada pelo E. Ministro Jhonatan de Jesus, com a alteração do parágrafo único do art. 10 da Resolução-TCU 344/2022, uma vez que**, nas situações em que já tenha o TCU se manifestado sobre a questão da prescrição à luz da Resolução- TCU 344/2022, deve ser reconhecida a legítima ocorrência da preclusão pro judicato, não havendo justa razão para que a Corte prolate nova decisão**.*

A sugestão de S.Exa. teria, de fato, efeitos práticos relevantes, sobretudo em momentos eleitoralmente relevantes, no sentido de evitar que meras petições sejam apresentadas por responsáveis condenados por esta Corte, tentando rediscutir a aplicação da Resolução-TCU 344/2022 já apreciada em sede recursal. (grifos acrescidos)

10. Assim, julgo pertinente transcrever excerto da proposta (peça 5 do TC 005.703/2024-7, grifos acrescidos) apresentada pelo Exmo. Ministro Jhonatan de Jesus, verbis:

*Esse debate é ainda mais sensível quando a provocação do interessado (admitida pelo caput do art. 10) é **veiculada por simples petição nos autos, antes do julgamento, ou, se após, por mera petição, sem se valer expressamente da via recursal**. Note-se que o caput do art. 10 prevê a possibilidade de questionamento "em qualquer fase do processo", remetendo, ao parágrafo único, qualquer restrição a essa ampla faculdade.*

Nesse sentido, o parágrafo único assume inegável relevância. Todavia, a redação sugerida pelo GT pode deixar margem a dúvidas, por se referir apenas ao limite temporal (cinco anos após o trânsito em julgado da condenação), sem contemplar a distinção feita no próprio relatório do GT, consistente em saber se já ocorreu, ou não, o exame da prescrição à luz dos critérios estabelecidos pela Resolução-TCU 344/2022.

Com a presente emenda, pretende-se evitar discussões quanto ao sentido e alcance da nova redação do parágrafo único do art. 10 do normativo, deixando expresso na norma que não haverá novo exame da prescrição: (i) se já houver transcorrido mais de cinco anos após o trânsito em julgado, tal como proposto pelo GT, ou (ii) se a prescrição já houver sido analisada pelo Tribunal em conformidade com os critérios da resolução – hipótese em que, salvo pela via recursal própria, se ainda cabível, não haveria razões para admitir nova discussão da matéria [veiculada por simples petição nos autos ou mera petição, sem se valer expressamente da via recursal].

*11. Como se vê, s.m.j., o Exmo. Ministro Jhonatan de Jesus destacou que o Tribunal não deveria se manifestar sobre a prescrição, no que interessa, caso os critérios de prescrição, estabelecidos nesta Resolução, já tivessem sido considerados em recursos anteriores, **salvo pela via recursal própria, se ainda cabível**. Ou seja, me parece que, se o responsável alega a prescrição pela*

via recursal própria, e o recurso de revisão é uma via recursal prevista na LO/TCU e no RI/TCU, o Tribunal, sobretudo em virtude dos princípios do contraditório e da ampla defesa, teria o dever de apreciar a matéria.

12. Não podemos olvidar que o art. 35 da LO/TCU estatui que:

Art. 35. De decisão definitiva caberá recurso de revisão ao Plenário, sem efeito suspensivo, interposto por escrito, uma só vez, pelo responsável, seus sucessores, ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, dentro do prazo de cinco anos, contados na forma prevista no inciso III do art. 30 desta Lei, e fundar-se-á:

I - em erro de cálculo nas contas;

II - em falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado a decisão recorrida;

III - na superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida.

Parágrafo único. A decisão que der provimento a recurso de revisão ensejará a correção de todo e qualquer erro ou engano apurado.

*13. Em face do disposto no parágrafo único, o efeito devolutivo **pleno** do recurso de revisão é amplamente reconhecido na jurisprudência do TCU. Ele permite que o Tribunal reanalise a totalidade dos atos de gestão e todos os elementos constantes dos autos, abrangendo inclusive aspectos que não tenham relação direta com o motivo específico do recurso, conforme entendimento contido nos Acórdãos 3241/2013-TCU-Plenário, rel. então Ministro José Múcio Monteiro, e 382/2008-TCU-Plenário, rel. Ministro Aroldo Cedraz.*

*14. Por sua vez, o art. 288 do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), ao regulamentar o art. 35 da LO/TCU, estatui que "§ 4º. A instrução do recurso de revisão abrange o **reexame de todos** os elementos constantes dos autos" (grifei). Como se vê, o conhecimento do recurso de revisão gera o dever de reexaminar todos os elementos constantes nos autos.*

15. No caso concreto, a matéria, prescrição, foi devolvida (efeito devolutivo) ao Tribunal, cabendo, então, a esta Unidade de Auditoria Especializada em Recursos reexaminá-la, sob o risco de também violar os princípios do contraditório e da ampla defesa.

16. Dirimida essa questão, passo ao exame da prescrição. Primeiramente, julgo pertinente trazer à colação excerto do relatório e do voto condutor do Acórdão 1681/2024-TCU-Plenário proferido, em sede de recurso de reconsideração, pelo Ministro Jhonatan de Jesus, verbis:

RELATÓRIO

(...)

5.2. A análise da prescrição segundo a Resolução-TCU 344/2022 foi realizada no voto condutor da decisão recorrida nos seguintes termos (peça 132, p. 2-3):

17. Conforme visto, as irregularidades foram identificadas no Relatório de Auditoria 12240, concluído em 4/5/2012 e gerado eletronicamente no sistema em 9/11/2012 (peça 2, p. 46-56). Este seria, portanto, o termo a quo da contagem do prazo prescricional, à luz do inciso IV do art. 4º da referida resolução, in verbis:

'Art. 4° O prazo de prescrição será contado:

IV - da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade;'

18. A partir de então, houve vários atos praticados no âmbito do Denasus e do FNS que podem ser considerados como causas interruptivas da prescrição, cabendo listar os seguintes:

a) Relatório Complementar 12240, de 11/2/2014 (peça 2, p. 11-15);

b) Despacho 5499 FNS/SE/M, de 18/6/2015, solicitando ao Denasus que envie documentação faltante, com vistas à instauração de tomada de conta especial (peça 2, p. 167);

c) notificação da Sra. Flávia Serra Galdino pelo FNS, em 25/5/2016 (peça 3, p. 11);

d) Relatório do Tomador de Contas, em 25/7/2016 (peça 3, p. 44);

e) encaminhamento da tomada de contas especial ao TCU, em 15/2/2017 (peça 1);

f) Despacho autorizando a citação dos responsáveis, em 23/2/2018 (peça 10);

g) Despacho determinando a realização de diligências, em 2/8/2019 (peça 56); e

h) Despacho autorizando a renovação da citação dos responsáveis, em 8/9/2021 (peça 98).

*19. Com isso, é assente que **não houve nem a prescrição geral, nem a intercorrente**, sendo possível o prosseguimento do feito, com vistas ao eventual exercício das pretensões punitiva e reparatória. (g.n.)*

5.3. Uma vez que a análise da prescrição realizada no voto condutor da decisão é irretocável e condiz com o normativo deste Tribunal sobre a matéria, deve-se rejeitar a alegação.

(...)

VOTO

(...)

11. Em relação à prescrição, o relator a quo, Ministro Benjamin Zymler, com base na Resolução-TCU 344/2022, adequadamente, avaliou e afastou sua incidência ao caso em apreciação.

17. Ademais, a prescrição foi reanalisada pelo Plenário deste Tribunal, por meio do Acórdão 453/2025, em sede de embargos opostos ao Acórdão 1681/2024-TCU-Plenário. O Ministro Jhonatan de Jesus deixou assente no voto condutor:

9. O argumento referente à unicidade de interrupção da prescrição suscitada, todavia, não deve ser acolhido, uma vez que a Resolução-TCU 344/2022, no § 1º do seu art. 5º, estabelece expressamente que "a prescrição pode se interromper mais de uma vez por causas distintas ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, essa causa seja repetível no curso do processo". São diversos precedentes deste Tribunal nesse sentido, tais como os Acórdãos 54/2024-TCU-1ª Câmara – relator Ministro Benjamin Zymler, 3.405/2024-TCU-2ª Câmara – relator Ministro Antonio Anastasia, e 2.102/2024-TCU-Plenário, da minha relatoria.

10. Nesse último precedente, destaquei, em meu voto, que o próprio Supremo Tribunal Federal (STF) não se opôs à interrupção do prazo prescricional por mais de uma vez, conforme, exemplificativamente, o teor do MS 32.201 (1ª Turma), leading case sobre o tema naquela Corte, cujo voto destacou deverem ser observadas as causas interruptivas consignadas na Lei 9.873/1999, as quais incidirão tantas vezes quanto presentes os suportes fáticos, entendimento este que restou albergado pela Resolução-TCU 344/2022.

11. Além disso, ressalto que as omissões, obscuridades e contradições que dão ensejo à oposição de embargos de declaração devem ser identificadas no próprio acórdão embargado, descabendo a alegação de contradição entre este e jurisprudência, doutrina ou ordenamento jurídico, sendo descabido, portanto, o manejo desta via recursal para apontar contradição entre acórdão embargado e julgados desta ou de outras cortes.

12. De igual modo, não é válido o argumento de que a resolução não poderia ser aplicada a fatos praticados antes de sua publicação. Trata-se de norma que apenas regulamenta, no âmbito deste Tribunal, a aplicação da Lei 9.873/1999, que, segundo decidido pelo Supremo, incide sobre os processos de controle externo deste Tribunal. Nesse sentido, destaco o teor do art. 1º da resolução:

"Art. 1º A prescrição nos processos de controle externo, em curso no Tribunal de Contas da União, exceto os de apreciação, para fins de registro, da legalidade dos atos de admissão de pessoal ou de concessão de aposentadorias, reformas e pensões, observará o disposto na Lei 9.873, de 23 de novembro de 1999, na forma aplicada pelo Supremo Tribunal Federal, em especial a Ação Direta de Inconstitucionalidade 5509, e regulamentada por esta resolução."

13. Saliento que a análise sobre a prescrição promovida pelo Ministro Benjamin Zymler no voto condutor do Acórdão 2.771/2022-TCU-Plenário conforma-se plenamente não apenas à resolução, mas também aos termos da Lei 9.873/1999 e às disposições trazidas pelo Ministro Edson Fachin no voto que conduziu a decisão do STF sobre a referida ADI 5.509.

18. Como se vê, a prescrição foi analisada pelo Tribunal em três oportunidades, quando do julgamento da TCE, do julgamento do recurso de reconsideração e por ocasião do julgamento dos embargos. Em todas essas oportunidades, o Tribunal considerou que inocorreu o fenômeno da prescrição.

19. Nesta oportunidade, a ex-prefeita repete, praticamente ipsis litteris, no recurso de revisão (peça 229, pp. 11-18), os argumentos apresentados em sede de embargos (peça 205, pp. 4-13).

20. Manifesto-me de acordo com o entendimento deste Tribunal acerca da inocorrência da prescrição, no presente caso, sem prejuízo de imprimir as considerações a seguir.

21. A ex-prefeita aduz que "interrompeu-se a prescrição, antes mesmo que o fato chegasse a Corte de Contas, inclusive, por meio de um mero despacho impulsionador, é o que se extrato do relatório de auditoria" e que "neste caso, sequer havia sido formulado juízo de certeza ou indiciário de possível irregularidade em desfavor desta Peticionário, contudo, este despacho, que foi, por exemplo, considerado para fins de interrupção da prescrição quinquenal" (peça 229, p. 14).

22. O Despacho 5499 FNS/SE/MS, de 18/6/2015 (peça 2, pp. 166-167, questionado pela responsável), nada mais é que uma manifestação do Diretor-Executivo do Fundo Nacional de Saúde

em resposta ao Ofício 0625/2015, da então Secex/PB deste Tribunal, na qual o referido diretor propôs o retorno dos autos à Assessoria Especial de Controle Interno (AECI) com a sugestão de encaminhamento ao DENASUS para juntada da documentação faltante com vistas à instauração da Tomada de Contas Especial. ***O TCU considerou esse despacho como causa interruptiva da prescrição*** *(vide item 16 deste pronunciamento).*

23. Pois bem. Antes de analisar o caso concreto, julgo pertinente apresentar alguns enunciados extraídos da base "Jurisprudência Selecionada", verbis:

Despacho que encaminha o processo de prestação de contas de convênio para análise do setor técnico responsável não constitui ato inequívoco de apuração do fato, e sim ato de instrução processual de mero seguimento do curso das apurações, não interrompendo, portanto, a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU (art. 5º, § 3º, da Resolução TCU 344/2022).

Acórdão 10.041/2023-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro Vital do Rêgo.

A troca de correspondências entre o órgão concedente e o Ministério Público sobre a situação da prestação de contas e a emissão de despachos de encaminhamento visando à realização de inspeção in loco e à análise das contas não são marcos interruptivos da prescrição, por serem atos de mero seguimento do curso das apurações (art. 5º, § 3º, da Resolução TCU 344/2022).

Acórdão 8.757/2022-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro Bruno Dantas.

Despacho de mero expediente comunicando a autuação de processo conexo não é marco interruptivo da prescrição intercorrente, por se tratar de ato que não interfere de modo relevante no curso das apurações, assemelhando-se à prestação de informações (art. 8º, § 1º, da Resolução TCU 344/2022).

Acórdão 2.509/2022-TCU-Plenário, rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues.

24. Assim, considero que o Despacho 5499 FNS/SE/MS, de 18/6/2015, não é causa interruptiva da prescrição intercorrente. No entanto, mesmo excluindo esse ato, não ocorreu a prescrição intercorrente, tendo em vista que transcorreu menos de 3 (três) anos entre o Relatório Complementar 12240, de 11/2/2014, e a notificação da Sra. Flávia Serra Galdino pelo FNS, em 25/5/2016 (vide item 16 deste pronunciamento).

25. No mérito, aquiesço com o exame do auditor-instrutor e com a proposta de conhecer do recurso de revisão interposto por Flávia Serra Galdino contra o Acórdão 2771/2022-TCU-Plenário e, no mérito, negar-lhe provimento.

4. O Ministério Público junto ao TCU – MPTCU, mediante Parecer da lavra do Procurador Marinus Eduardo de Vries Marsico (peça 246), acolhendo o encaminhamento proposto pelo AUFC e anuindo às ponderações do corpo diretivo da AudRecursos, assim se manifestou:

Trata-se de Recurso de Revisão (peças 229 a 234) interposto pela Sra. Flávia Serra Galdino (gestões 2005-2008 e 2009-2012), em autos de Tomada de Contas Especial (TCE), contrário ao Acórdão 2.771/2022-TCU-Plenário (peça 131), mantido em sede de Recurso de Reconsideração (Acórdão 1.681/2024-TCU-Plenário - peça 184) e de Embargos de Declaração (Acórdão 453/2025-TCU-Plenário - peça 216).

A TCE foi instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS/MS), em desfavor da recorrente e da Sra. Valdeny Salviano Souza, ex-secretária municipal de Saúde de 2/3/2010 a 1/1/2013, em razão de irregularidades cometidas em 2010 na gestão de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) no município de Piancó/PB, problema apontado no Relatório de Auditoria do Denasus 12.240 (peças 2, p. 46-56, e 91, p. 77-87) e no Relatório Complementar de Auditoria do Denasus 12.240 (peças 2, p. 11-15 e 82-86; e 91, p. 88-93).

O Denasus identificou que a Casa do Médico Comércio de Equipamento Médico Hospitalar Ltda. - ME, empresa contratada, ressarciu R$ 321.608,77 na conta bancária do município, em vez de devolver o valor na conta do FMS de Piancó/PB.

O prefeito notificado sobre a necessidade de transferir o montante devolvido para os cofres do FMS esclareceu que os depósitos foram recebidos na gestão da prefeita antecessora, gestora que teria utilizado tais recursos. Diante da impossibilidade de viabilizar a recomposição do Fundo, o sucessor informou que o município adotou as medidas judiciais necessárias.

Na decisão recorrida (Acórdão 2.771/2022-TCU-Plenário), o Tribunal acolheu as defesas e excluiu da relação processual a empresa Casa do Médico e a Sra. Valdeny, ficando a responsabilidade exclusiva da Sra. Flávia Serra Galdino, que teve suas contas julgadas irregulares, sendo condenada em débito de R$ 320.000,00 e aplicação de multa no valor máximo, com supedâneo no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Na análise do recurso, o auditor da Auditoria Especializada em Recursos - AudRecursos (peça 243) fixou os seguintes pontos a serem avaliados:

4. Delimitação

4.1. O presente exame contempla as seguintes questões:

a) preliminares:

a.1) análise da ocorrência da prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU;

a.2) análise da incompetência do TCU para fiscalizar transferências obrigatórias;

b) mérito:

b.1) análise da ausência de dano ao erário;

b.2) análise dos efeitos da inexistência de improbidade administrativa e de absolvição penal acerca da mesma temática;

b.3) análise da desproporcionalidade da multa;

b.4) análise da ausência de má-fé;

Da conclusão lançada nas páginas 20 e 21 da derradeira instrução (peça 243), a qual sustenta a proposta de conhecimento e não provimento ao recurso, destacamos os seguintes itens:

a) o TCU não se manifestará sobre a prescrição se os critérios de prescrição, estabelecidos na Resolução TCU 344/2022, já tenham sido considerados em recursos anteriores;

b) compete ao TCU fiscalizar recursos do SUS repassados aos entes federados na modalidade de transferência fundo a fundo, ainda que incorporados ao patrimônio do ente, uma vez que constituem recursos originários da União e, portanto, sujeitam-se à fiscalização do Tribunal. O fato de se tratar de transferência legal, e não de transferência voluntária, não afasta a competência desta Corte;

(...)

c) a recorrente não trouxe aos autos elementos comprobatórios que apontem para a boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos pelo município de Piancó/PB, em face de despesas realizadas no exercício de 2010, no valor de R$ 320.000,00, com recursos federais repassados ao Fundo Municipal de Saúde destinados ao bloco de média e alta complexidade;

(...)

d) a absolvição penal afasta a responsabilidade administrativa do gestor perante o TCU apenas quando declarar a inexistência do fato ou da autoria imputada. Se a absolvição for por falta de provas ou ausência de dolo, tal responsabilidade não é excluída, não havendo que se falar em coisa julgada judicial no caso concreto;

(...)

e) proporcionalidade da multa, haja vista a notória gravidade e reprovabilidade da conduta (dolosa, ou, no mínimo, com grave negligência) da recorrente, em que se evidenciou fraude a viabilizar a ocorrência de desfalque ou desvio de recursos; além da existência de agravantes (maus antecedentes da agente materializados em diversas condenações no TCU) - situações que justificam a aplicação da multa máxima do art. 57 da Lei 8.443/1992;

(...) e

f) no âmbito do controle externo, a existência de má-fé não é requisito essencial à culpabilidade do responsável, bastando que tenha sido caracterizada a reprovabilidade da conduta.

O dirigente da AudRecursos (peça 244) divergiu da justificativa contida no item "a" da conclusão acerca da reapreciação da prescrição quando o tema foi enfrentado anteriormente. Ele apresentou disposições normativas, resultados do grupo de trabalho constituído para avaliar o tema no âmbito do TCU e precedentes registrados em processos com posicionamento diverso do defendido pelo auditor.

Antes de reexaminar a prescrição, o Diretor teceu as seguintes considerações (peça 244, p. 3):

*13. Em face do disposto no parágrafo único, o efeito devolutivo **pleno** do recurso de revisão é amplamente reconhecido na jurisprudência do TCU. Ele permite que o Tribunal reanalise a totalidade dos atos de gestão e todos os elementos constantes dos autos, abrangendo inclusive aspectos que não tenham relação direta com o*

motivo específico do recurso, conforme entendimento contido nos Acórdãos 3241/2013-TCU-Plenário, rel. então Ministro José Múcio Monteiro, e 382/2008-TCU-Plenário, rel. Ministro Aroldo Cedraz.

14. Por sua vez, o art. 288 do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), ao regulamentar o art. 35 da LO/TCU, estatui que "§ 4º. A instrução do recurso de revisão abrange o ***reexame de todos*** *os elementos constantes dos autos" (grifei). Como se vê, o conhecimento do recurso de revisão gera o dever de reexaminar todos os elementos constantes nos autos.*

Depois de avaliar a prescrição e rejeitar a pretensão da recorrente acerca do reconhecimento da prescrição, o Diretor endossou as considerações atinentes ao mérito.

Concordamos com a AudRecursos no tocante à manutenção da decisão recorrida. Após a devolução dos valores pela empresa contratada, a recorrente deveria ter transferido o montante para a conta do Fundo Municipal de Saúde e executado a dotação dentro de sua finalidade. Outra possibilidade seria demonstrar que as despesas realizadas favoreceram a coletividade, o que não modificaria a irregularidade das contas da ex-gestora, mas faria com que a Corte de Contas passasse a demandar do município a recomposição dos valores. Assim, considerando que não houve a descaracterização da irregularidade, tem-se por adequada a permanência do acórdão na forma como foi proferido.

No tocante à prescrição, aquiescemos a avaliação feita pelo dirigente. A nosso ver, para além do efeito devolutivo do Recurso de Revisão reconhecido em precedentes do Tribunal, por se tratar de matéria de ordem pública, o TCU deve estar permanentemente disposto a reapreciar a existência de prescrição nos autos que tramitam na Corte de Contas.

Nesse contexto, manifestamos nossa concordância com a proposta de mérito lançada pelo Auditor da AudRecursos à peça 243 destes autos, com o ajuste apresentado pelo dirigente (peça 244) e endossado pelo Auditor-Chefe (peça 245).

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de recurso de revisão interposto por Flávia Serra Galdino em face do Acórdão 2771/2022-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler).

2. Na origem, o processo tratou de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS/MS), em desfavor de Flávia Serra Galdino, ex-prefeita municipal de Piancó/PB (gestões 2005-2008 e 2009-2012), e de Valdeny Salviano Souza, ex-Secretária Municipal de Saúde de Piancó/PB (2/3/2010 a 1º/1/2013), em razão de irregularidades cometidas na gestão de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) no município referido, no exercício de 2010, identificadas no Relatório de Auditoria do Denasus 12240.

3. A mencionada auditoria do Denasus, realizada em 2012, apontou dano ao erário devido à realização de pagamentos entre março e julho de 2010, no montante de R$ 320.000,00, por serviços não prestados, com recursos do FNS/MS do Bloco da Média e Alta Complexidade, transferidos fundo a fundo para o Fundo Municipal de Saúde (FMS) de Piancó/PB. Os serviços em questão seriam referentes à locação de equipamentos médicos de radiodiagnóstico de alta complexidade, tendo sido constatados pagamentos anteriores à homologação do processo de inexigibilidade e da assinatura do contrato de locação de equipamentos médicos com a sociedade empresária Casa do Médico Comércio de Equipamento Médico Hospitalar Ltda. - ME.

4. O Denasus apontou que houve posterior depósito no valor de R$ 321.608,77, a título de devolução da quantia indevidamente paga, efetivado na conta bancária da prefeitura de Piancó/PB, ao invés de ter sido feito na conta bancária do FMS de Piancó/PB. Instado a restituir o valor aos cofres do FMS, o prefeito sucessor da municipalidade, Sr. Francisco Sales de Lima Lacerda, esclareceu que os depósitos teriam sido recebidos na gestão da prefeita antecessora, que teria usado utilizado imediatamente tais recursos, deixando a conta "zerada". Ante a impossibilidade de creditar os valores à conta do FMS, informou que "*o Município propôs Ação de Improbidade Administrativa com*

Reparação de Danos ao Erário contra as gestoras" (Ofício 146/2014/PMP/GP, de 25/8/2014; peça 2, p. 27-28).

5. Em apreciação de mérito da TCE, o Tribunal, mediante o Acórdão 2771/2022-Plenário, ora recorrido, decidiu: i) acolher as defesas da ex-secretária municipal Valdeny Souza e da empresa Casa do Médico Comércio de Equipamento Médico Hospitalar Ltda. – ME, excluindo-as da relação processual; e ii) julgar irregulares as contas da ex-prefeita Flávia Serra Galdino, condenando-a em débito no valor histórico de R$ 320.000,00 e aplicando-lhe multa no valor de R$ 650.000,00, com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992.

6. Posteriormente, foram proferidos os Acórdãos 1681/2024 e 453/2025, ambos do Plenário, sob relatoria do Min. Jhonatan de Jesus, em que o Tribunal, respectivamente, negou provimento ao recurso de reconsideração interposto contra o acórdão condenatório e rejeitou embargos de declaração.

7. Na presente etapa, examina-se recurso de revisão contra o Acórdão 2771/2022-Plenário, em que foram apresentados os seguintes argumentos principais: i) ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU; ii) incompetência do TCU para fiscalizar as transferências obrigatórias objeto desta TCE, porquanto essas verbas já estariam incorporadas ao patrimônio do ente beneficiário; iii) ausência de dano ao erário, ante a devolução e incorporação ao patrimônio da municipalidade do valor objeto desta TCE, e considerando a aplicação dos recursos na área de saúde do ente municipal; iv) inexistência de improbidade administrativa (Ações Civis de Improbidade Administrativa 000342-04.2013.4.05.8205 e 0801465-71.2017.4.05.8202) e absolvição penal acerca da mesma temática (Ação Penal 0800155-93.2018.4.05.8202, TRF-5); v) desproporcionalidade da multa; e vi) ausência de má-fé.

8. Em análise do feito, o Auditor Federal de Controle Externo (AUFC) da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos – AudRecursos (peça 243) concluiu, em síntese, que:

11. Das análises anteriores, conclui-se pela **negativa de provimento** do recurso, considerando que:

a) o TCU não se manifestará sobre a prescrição se os critérios de prescrição, estabelecidos na Resolução TCU 344/2022, já tenham sido considerados em recursos anteriores;

b) compete ao TCU fiscalizar recursos do SUS repassados aos entes federados na modalidade de transferência fundo a fundo, ainda que incorporados ao patrimônio do ente, uma vez que constituem recursos originários da União e, portanto, sujeitam-se à fiscalização do Tribunal. O fato de se tratar de transferência legal, e não de transferência voluntária, não afasta a competência desta Corte;

b.1) segundo o posicionamento do STF e do STJ, compete à Justiça Federal processar e julgar as causas relativas ao desvio de verbas do Sistema Único de Saúde - SUS, independentemente de se tratar de repasse fundo a fundo ou de convênio, visto que tais recursos estão sujeitos à fiscalização federal, atraindo a incidência do disposto no art. 109, IV, da Carta Magna, e na Súmula 208 do STJ (adotada por analogia em relação ao TCU);

b.2) a atuação do TCU não está sujeita às atuações do Poder Judiciário, visto que as atribuições do Tribunal emanam diretamente da Constituição Federal, não podendo ele se furtar ao exercício de suas competências constitucionais em face de possíveis pronunciamentos de outros órgãos estatais;

b.3) o TCU não se vincula a qualquer decisão adotada por Tribunal de Contas de Estado ou de Município;

c) a recorrente não trouxe aos autos elementos comprobatórios que apontem para a boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos pelo município de Piancó/PB, em face de despesas realizadas no exercício de 2010, no valor de R$ 320.000,00, com recursos federais repassados ao Fundo Municipal de Saúde destinados ao bloco de média e alta complexidade;

c.1) a não comprovação da boa e regular aplicação de recursos federais em face da omissão no dever de prestar contas, além de obrigar o gestor omisso a restituir os valores aos cofres públicos por presunção de dano, constitui grave inobservância do dever de cuidado no trato com a coisa pública, revelando a existência de culpa grave, passível de aplicação de penalidade, uma vez que se distancia do que seria esperado de um administrador minimamente diligente, o que caracteriza erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lindb), incluído pela Lei 13.655/2018;

d) a absolvição penal afasta a responsabilidade administrativa do gestor perante o TCU apenas quando declarar a inexistência do fato ou da autoria imputada. Se a absolvição for por falta de provas ou ausência de dolo, tal responsabilidade não é excluída, não havendo que se falar em coisa julgada judicial no caso

concreto;

d.1) o julgamento pela irregularidade das contas do responsável com condenação para que ele promova o ressarcimento de dano ao erário independe de ter havido ou não prática de ato de improbidade administrativa ou obtenção de vantagem pessoal em decorrência da gestão de recursos públicos, uma vez que a jurisdição do TCU é exercida de forma independente e autônoma à persecução eventualmente realizada pelo Ministério Público com base na Lei 8.429/1992, não havendo que se falar em coisa julgada judicial no caso concreto (Lei de Improbidade Administrativa);

d.2) a recorrente não foi absolvida de crimes por ausência de dano ao erário;

d.3) as decisões do TCU podem ser anuladas/revistas pelo Poder Judiciário, ocasião em que a Corte de Contas da União deve acatar a ordem judicial, em obediência justamente à inafastabilidade da tutela jurisdicional, à sindicabilidade judicial, e à coisa julgada judicial - tão bem sintetizadas no art. 5º, incisos XXXV e XXXVI, da Constituição Federal;

e) proporcionalidade da multa, haja vista a notória gravidade e reprovabilidade da conduta (dolosa, ou, no mínimo, com grave negligência) da recorrente, em que se evidenciou fraude a viabilizar a ocorrência de desfalque ou desvio de recursos; além da existência de agravantes (maus antecedentes da agente materializados em diversas condenações no TCU) - situações que justificam a aplicação da multa máxima do art. 57 da Lei 8.443/1992;

e.1) o TCU não realiza dosimetria objetiva da sanção - comum à aplicação de normas do Direito Penal, além de inexistir rol de agravantes e atenuantes legalmente reconhecido. A dosimetria da pena tem como balizadores: o nível de gravidade dos ilícitos apurados, com a valoração das circunstâncias fáticas e jurídicas envolvidas; a isonomia de tratamento com casos análogos; eventualmente, a condição econômica do agente sancionado; e os limites fixados nos arts. 57 e 58 da Lei 8.443/1992 e nos arts. 267 e 268 do Regimento Interno do TCU;

e.2) na aplicação de sanções, o TCU deve considerar a natureza e a gravidade da infração, os danos que dela provieram para a Administração Pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente, nos termos do art. 22, § 2º, do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro); e

f) no âmbito do controle externo, a existência de má-fé não é requisito essencial à culpabilidade do responsável, bastando que tenha sido caracterizada a reprovabilidade da conduta.

9. Em pronunciamento da subunidade (peça 244), acolhido pelo Auditor-Chefe da AuRecursos (peça 245) e pelo Ministério Público junto ao TCU – MPTCU (peça 246), o diretor da unidade técnica, ao aquiescer ao encaminhamento proposto na instrução do AUFC pelo improvimento do recurso, acrescentou exame, à luz da Resolução-TCU 344/2022, interpretado em conjunto com o art. 35 da Lei 8443/1992 c/c o art. 288, § 4º, do Regimento Interno do TCU, em que concluiu pela inocorrência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU.

10. Nesse sentido, o posicionamento convergente da AudRecursos (peças 243-245) e do MPTCU (peça 246), foi no sentido de conhecer do recurso de revisão interposto e, no mérito, negar-lhe provimento.

11. Feito o breve relato da matéria, declaro minha concordância com o posicionamento da AudRecursos e do MPTCU nos autos, cujos fundamentos adoto como minhas razões de decidir, sem prejuízo de breves destaques.

12. Primeiramente, endosso a conclusão da unidade técnica, acolhida pelo *Parquet*, no sentido de que não ocorreu a prescrição ordinária e nem tampouco a prescrição intercorrente da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU no caso em exame, conforme termo inicial e eventos processuais interruptivos descritos no pronunciamento da AudRecursos à peça 244. Registro, a propósito, que a inocorrência da prescrição no presente caso concreto já havia sido apontada pelo TCU, à luz da Resolução-TCU 344/2022, por ocasião da prolação dos já mencionados Acórdãos 2771/2022-Plenário, 1681/2024-Plenário e 453/2025-Plenário.

13. Também não procede o segundo argumento preliminar, concernente à suposta incompetência do TCU para fiscalizar transferências obrigatórias. Em reiteração ao posicionamento do Tribunal nas oportunidades de apreciação de mérito desta TCE e dos recursos interpostos (os multicitados Acórdãos 2771/2022-Plenário, 1681/2024-Plenário e 453/2025-Plenário), cumpre

esclarecer que a jurisprudência pacífica do TCU é no sentido de que "*compete ao TCU fiscalizar recursos do SUS repassados aos entes federados na modalidade de transferência fundo a fundo, ainda que incorporados ao patrimônio do ente, uma vez que constituem recursos originários da União e, portanto, sujeitam-se à fiscalização do Tribunal. O fato de se tratar de transferência legal, e não de transferência voluntária, não afasta a competência desta Corte*" (Acórdão 7417/2016-1ª Câmara, Rel. Min. Benjamin Zymler; no mesmo sentido: Acórdãos 9.419/2016-2ª Câmara - Rel. Min. Vital do Rêgo, 1.655/2015-Plenário – Rel. Min. Benjamin Zymler, 6828/2017-1ª Câmara – Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).

14. Passando aos argumentos de mérito, considero pertinente resgatar trechos do Voto Condutor (peça 132) do acórdão recorrido, que explicitam as razões da responsabilização da ex-prefeita e da exclusão da empresa Caso do Médico da relação processual:

21. Conforme as informações extraídas da ação penal 0800155-93.2018.4.05.8202, autuada perante a 8ª Vara Federal de Souza/PB, restou evidenciado que o contrato indicado pela Prefeitura Municipal de Piancó/PB para justificar a despesa de R$ 320.000,00 junto ao Denasus era falso, bem como as assinaturas apostas nos recibos de pagamento.

22. Diante desse fato e compulsando os demais elementos constantes dos autos, chega-se à conclusão de que não há nenhuma prova documental incontestável de que a sociedade empresária Casa do Médico Comércio de Equipamento Médico Hospitalar Ltda. – ME recebeu pagamentos originários da conta corrente 58.049-X, que abarcou os recursos transferidos pelo FNS ao FMS.

23. Dessa forma, diante da ausência de qualquer vínculo fático e formal entre a aludida empresa e as despesas declaradas pela municipalidade, não há outra alternativa a não ser acolher as alegações de defesa da empresa, excluindo-a da relação processual.

24. Quanto à ex-prefeita, verifico, da mesma forma que a SecexTCE, que esta não apresentou nenhum documento capaz de demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos públicos.

25. Além do vício de origem, referente à celebração de contrato mediante simulacro, para a utilização de recursos federais repassados para a execução de despesas na área de saúde, verifico que o suposto ressarcimento do dano, de origem desconhecida, ocorreu em conta diversa, de titularidade da prefeitura. Além disso, **tais valores foram imediatamente sacados e despendidos em finalidades desconhecidas**, o que, de certa forma, ultrapassa os limites deste processo, uma vez que o TCU não possui jurisdição para escrutinar gastos realizados a partir de contas bancárias destinadas à movimentação de recursos municipais.

26. Dito isso, permanece sem explicação formal a utilização de R$ 320.000,00, retirados da conta corrente 58.049-X, usada para abarcar os recursos transferidos pelo FNS ao FMS, uma vez que não foi demonstrada nem a celebração de negócio jurídico invocado pela municipalidade, nem a execução física dos serviços de locação dos equipamentos médicos indicada no ajuste.

27. Assim, como a Sra. Flávia Serra Galdino efetuou a gestão direta do valor abarcado neste processo, como bem demonstrou a SecexTCE, reputo adequada a sua responsabilização pelo prejuízo causado, uma vez que ela não se desincumbiu do ônus de demonstrar a correta aplicação dos valores que lhe foram confiados, em obediência ao disposto nos arts. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, 93 do Decreto-Lei 200/1967 e 66 e 145 do Decreto 93.872/1986.

15. Observo que o valor (R$ 320.000,00), objeto central desta TCE, foi retirado da conta corrente específica usada para abarcar os recursos transferidos pelo FNS ao Fundo Municipal de Saúde – FMS (conta 58.049-X, agência 0634-3), para pagamentos supostamente associados a contrato de locação de equipamentos médicos. Conforme registrado no Relatório de Auditoria do Denasus (peça 2, p. 13-14), os pagamentos foram iniciados antes mesmo da homologação do processo de inexigibilidade e da assinatura do contrato associado:

Em análise do processo de inexigibilidade n° 007/2010, do contrato de locação de equipamentos médicos de rádio diagnóstico de alta complexidade, SS/DiV/11 -C1N0 062/2010, dos processos de pagamentos e dos extratos bancários da C/C n° 58.049-X FMS-PIANCÓ FNS BLMAC, Agência 634-3 do Banco do Brasil, verificou-se que a homologação do processo de inexigibilidade e a assinatura do referido contrato, datam de 30/06/2010, enquanto que os pagamentos efetuados à empresa CASA DO MÉDICO COMÉRCIO DE EQUIPAMENTOS MÉDICO HOSPITALAR LTDA-ME, no montante de R$ 320.000,00 (trezentos e vinte mil reais), foram realizados no período de março a setembro/2010, conforme quadro abaixo, sem a correspondente prestação de serviços. O contrato apresentado à equipe, tem período de vigência de 30/06/2010 a 31/12/2010,

com um valor mensal de R$ 40.000,00 (quarenta mil reais). Isto posto, fica constatado o não cumprimento ao disposto no parágrafo 2° do art. 63, da Lei n° 4.320.

16. Constam dos autos (peça 2, p. 25-26) cópias de comprovantes de depósitos na conta da Prefeitura (c/c 5.779-7, Ag. 634-3 – PREF MUN PIANCO DIVERSOS), todos feitos em dinheiro, por pessoa física (Tatiana Moreira de Oliveira), nos seguintes valores: R$ 135.955,00, em 1/2/2012; R$ 65.848,00, em 31/7/2012; R$ 34.805,77, em 31/7/2012; e R$ 85.000, em 7/8/2012 (totalizando R$ 321.608,77). Frise-se que os recursos restituídos foram depositados em conta bancária da prefeitura de Piancó/PB (conta 5779-7 PREF MUN PIANCO DIVERSOS, agência 634-3), e não na conta bancária do FMS de Piancó/PB (conta 58.049-X FMS-Piancó FNS BLMAC, agência 634-3).

17. Por conseguinte, os valores depositados foram prontamente retirados da conta do município, com destinação desconhecida, conforme extrato bancário (peça 2, p. 58-64; retirada total de R$ 322.000,00): i) transferência on-line R$ 136.000,00, em 8/2/2012; e ii) transferência on-line R$ 186.000,00, em 9/8/2012.

18. Verifico, assim, que os elementos constantes dos autos evidenciam situação diversa daquela sustentada pela recorrente. A decisão condenatória assentou que os pagamentos realizados com recursos federais do Fundo Municipal de Saúde, no montante de R$ 320.000,00, não foram acompanhados de documentação idônea apta a demonstrar a efetiva prestação dos serviços contratados. Além disso, o valor posteriormente devolvido pela empresa envolvida ingressou em conta da prefeitura diversa daquela vinculada ao Fundo Municipal de Saúde e foi consumido sem demonstração documental de destinação compatível com as finalidades do programa federal. Permanece, portanto, sem comprovação a correta aplicação dos recursos originalmente retirados da conta do Fundo, circunstância que caracteriza o dano ao erário e impõe à gestora o dever de ressarcimento, à luz do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal.

19. Também não procede a alegação de que as decisões proferidas nas esferas penal e de improbidade administrativa afastariam a responsabilidade perante esta Corte. Conforme reiterada jurisprudência do TCU e dos tribunais superiores, vigora, em regra, a independência das instâncias. A vinculação da esfera administrativa à penal somente ocorre quando houver decisão transitada em julgado reconhecendo a inexistência do fato ou a negativa de autoria. No caso concreto, as decisões judiciais invocadas pela recorrente não afastaram a ocorrência dos fatos nem sua participação, tendo se fundamentado em ausência de provas suficientes para determinadas imputações ou em questões próprias da esfera penal. Assim, não há óbice ao pleno exercício da jurisdição desta Corte de Contas.

20. Igualmente não identifico desproporcionalidade na sanção aplicada. A dosimetria observou os parâmetros previstos na Lei 8.443/1992, considerados a gravidade da infração, a expressiva materialidade do prejuízo, o elevado grau de reprovabilidade da conduta e os antecedentes da responsável. Conforme destacado na deliberação recorrida, a irregularidade decorreu de contexto marcado por contratação falsa, ausência de comprovação da execução dos serviços e redirecionamento dos recursos originalmente destinados às ações de saúde para fins desconhecidos, circunstâncias que justificam a manutenção da multa aplicada.

21. Por fim, a ausência de comprovação de má-fé não constitui fundamento apto a afastar a responsabilização. A jurisprudência consolidada do Tribunal reconhece que, no âmbito do controle externo, basta a demonstração da reprovabilidade da conduta, especialmente quando identificada culpa grave ou erro grosseiro na gestão dos recursos públicos. A não comprovação da boa e regular aplicação dos valores recebidos, associada à completa ausência de documentação fiscal e contábil idônea, revela grave inobservância dos deveres de gestão e prestação de contas, legitimando tanto a imputação de débito quanto a aplicação da sanção pecuniária.

22. Assim, em anuência aos pareceres nos autos, cabe negar provimento ao recurso de revisão interposto, mantendo-se integralmente os termos do Acórdão 2.771/2022-TCU-Plenário

Do exposto, VOTO por que seja adotado o acórdão que ora submeto à deliberação do Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de setembro de 2026.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2661/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.796/2017-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de revisão (Tomada de Contas Especial)
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
3.1. Interessado: Fundo Nacional de Saúde - MS (00.530.493/0001-71).
3.2. Responsável: Flávia Serra Galdino (451.697.804-00).
3.3. Recorrente: Flávia Serra Galdino (451.697.804-00).
4. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Piancó - PB.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.
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: Melanie Moskalewski Gabardo (62026/OAB-PR), representando Casa do Medico Comercio de Equipamento Medico Hospitalar Ltda; Paulo Ítalo de Oliveira Vilar (14.233/OAB-PB), representando Flávia Serra Galdino.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial em que se aprecia Recurso de Revisão interposto por Flávia Serra Galdino em face do Acórdão 2771/2022-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler).

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

9.1. com fundamento nos arts. 32, inciso III, e 35 da Lei 8.443/1992, conhecer do Recurso de Revisão para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. dar conhecimento do presente acórdão à recorrente e aos demais interessados.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2661-38/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia (Relator) e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.
13.3. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
ANTONIO ANASTASIA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE ___ – Plenário
TC 005.395/2022-4 [Apenso: TC 042.046/2021-1]
Natureza(s): I Agravo (Tomada de Contas Especial)
Órgão/Entidade: Instituto Infraero de Seguridade Social
Responsáveis: Alexandre Franco Garioli (813.749.337-91); Carlos Frederico Aires Duque (828.953.507-44); Citibank Distribuidora de Títulos e Valores Mob S/A (33.868.597/0001-40); Global Equity Administradora de Recursos S/A (05.739.207/0001-04); Maria Lúcia Araújo Rocco (374.207.637-04); Miguel Alexandre da Conceição David (496.736.377-68)
Representação legal: Rogerio Maia de Sa Freire (96260/OAB-RJ), representando Miguel Alexandre da Conceição David; Katia Regina Banach Galvao Bueno (229096/OAB-SP), representando Global Equity Administradora de Recursos S/A; Marcos Pitanga Caete Ferreira (144825/OAB-RJ), Jose Roberto de Castro Neves (085888/OAB-RJ) e outros, representando Brasil Equity Properties Fundo de Investimento Em Participações Multiestratégia; Frederico Jose Ferreira (107016/OAB-RJ), Marcio Vieira Souto Costa Ferreira (059384/OAB-RJ), Giovanna Rodrigues Casarin (215103/OAB-RJ), Thais Vasconcellos de Sa Berga (178816/OAB-RJ), Philip Fletcher Chagas (122020/OAB-RJ), Sergio Germano Nascimento (305211/OAB-SP), Guilherme Pizzotti Mendes Coletto dos Santos (375475/OAB-SP), Paola Jorge Prado (210891/OAB-RJ), Tatiana Moreno Goulart Farina Lopes (220675/OAB-RJ) e outros, representando Citibank Distribuidora de Títulos e Valores Mob S/A; Ieda Maria Barbosa Ribeiro Franco (46046/OAB-BA), Jose Carlos Simoes Franco (47230/OAB-BA) e Renato de Mello Gomes dos Santos, representando Alexandre Franco Garioli; Rafael Braga Monero (190214/OAB-RJ), Francisco de Assis Chagas de Mello e Silva (018735/OAB-RJ) e outros, representando Carlos Frederico Aires Duque.

SUMÁRIO: APURAÇÃO DE DANO AO ERÁRIO DECORRENTE DE INVESTIMENTOS DO INFRAPREV NO FIP GEP, ATUAL FIP BEP. IRREGULARIDADES NA APROVAÇÃO E GESTÃO DOS INVESTIMENTOS. CITAÇÕES. INOCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO DAS PRETENSÕES RESSARCITÓRIAS E SANCIONATÓRIAS. AGRAVO. CONHECIMENTO. REJEIÇÃO. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE DANO QUANTIFICÁVEL. NÃO OBSERVÂNCIA DAS RESOLUÇÕES CGPC 13/2004 E CMN 3.792/2009 E DO CÓDIGO DE ÉTICA E CONDUTA DO INFRAPREV. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DA ADMINISTRADORA E DA GESTORA DO FIP GEP, ATUAL FIP BEP. EXCLUSÃO DA RELAÇÃO PROCESSUAL. REJEIÇÃO PARCIAL DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DOS DIRIGENTES QUE ANALISARAM E APROVARAM OS INVESTIMENTOS. CONTAS IRREGULARES. MULTA. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir, nos termos do art. 1º, § 3º, inciso I, da Lei nº 8.443/92, com ajustes de forma, a instrução lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial – AudTCE, peça 450:

"***I. INTRODUÇÃO***

1. Trata-se de tomada de contas especial (TCE) oriunda de conversão do TC 042.046/2021-1 (peça 3), determinada pelo Acórdão 521/2022-Plenário (Rel. Min. Antônio Anastasia), com o fim de promover a responsabilização por irregularidades no Instituto Infraero de Seguridade Social (Infraprev), relacionadas a investimentos no Global Equity Properties Fundo de Investimento em Participações (FIP GEP), atual Fundo de Investimento Brasil Equity Properties (FIP BEP).

Sumário desta instrução

I. INTRODUÇÃO 1
II. HISTÓRICO 2
III. EXAME TÉCNICO 15
III.1. Alegações de defesa do Sr. Carlos Frederico Aires Duque (peças 161 a 251) 15
III.2. Alegações de defesa do Sr. Alexandre Franco Garioli (peça 160) 22
III.3. Alegações de defesa do Sr. Miguel Alexandre da Conceição David (peça 141) 25
III.4. Alegações de defesa da Sra. Maria Lúcia Araújo Rocco (peça 136) 28
III.5. Alegações de defesa da Global Equity Administradora de Recursos S.A. (peças 311 a 448) 30
III.6. Alegações de defesa de Citibank Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. (peças 252 a 285) 34
III.7. Análise das alegações de defesa 40
Sobre a competência do TCU para fiscalizar as entidades fechadas de previdência complementar 41
Sobre a prescrição 43
Sobre os pressupostos de desenvolvimento válido e regular desta TCE 46
Sobre o débito 49
Sobre os processos de análise e aprovação de investimentos 51
Sobre a responsabilidade dos cotistas, gestora e administradora do FIP 53
Sobre as investigações de outros órgãos 57
Sobre o erro grosseiro e aspectos da LINDB 57
Conclusão sobre as alegações de defesa 59
Análise concernente à IN TCU 99/2025 61
Encaminhamento 61
IV. CONCLUSÃO 61
V. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO 62

II. HISTÓRICO

2. O processo original do objeto desta TCE tratou-se de uma representação do Infraprev, mediante a qual esse informou indícios de irregularidades em investimentos realizados no Global Equity Properties Fundo de Investimento em Participações (atual FIP BEP), entre 2008 e 2014. A soma dos aportes realizados pelo Infraprev alcançou R$ 75 milhões (R$ 25 milhões em 25/6/2008; R$ 10 milhões em 22/2/2010; R$ 22 milhões em 10/2/2012; R$ 18 milhões em 12/8/2016). O dano total apurado pelo Infraprev, atualizado até junho de 2018, foi de aproximadamente R$ 173 milhões (peça 96, p. 1).

3. O representante requereu, ainda, a concessão de medida cautelar, inaudita altera pars, no sentido de determinar o bloqueio/indisponibilidade de bens de todos os representados (inclusive dos sócios das pessoas jurídicas), até o montante do apontado prejuízo.

4. Ao analisar a representação, a opinião da unidade técnica (UT) que então atuou naquele processo (SecexFinanças), em cotejo com o Processo de Apuração de Responsabilidade 2/2018 (PAR 2/2018), instaurado pela Infraprev, foi pelo enquadramento das irregularidades cometidas, assim como a matriz de responsabilidades (com conduta e nexo causal), em conformidade com a IN TCU 71/2012. Por isso, concluiu pela conversão do processo em TCE (peça 70).

5. Em relação à cautelar pleiteada, não obstante considerar haver plausibilidade jurídica nas alegações do representante, opinou-se que os relatos se referiam a fatos já apurados no âmbito da Operação Greenfield, que contou com denúncia específica do MPF em relação ao FIP em comento, ocorrida em 2019 (peça 36). Dessa forma, o pressuposto do perigo da demora, não estaria configurado, uma vez que, além do lapso temporal dos fatos ocorridos, houve procedimento penal, motivo pelo qual o requerimento deveria ser rejeitado.

6. Tais conclusões contaram com a anuência dos dirigentes (peças 71 e 72) e do Ministério Público de Contas (peça 75). Por sua vez, este Tribunal, por meio do Acórdão 521/2022-Plenário (Rel. Min. Antônio Anastasia), acolheu aquelas conclusões, determinando a conversão do processo na presente tomada de contas especial (peça 3).

7. Posteriormente (peças 76 a 81), o Infraprev apresentou novo pedido de cautelar, juntando novos elementos, requerendo que esta Corte determinasse a suspensão de quaisquer novos aportes do fundo de pensão no FIP BRP, até posterior deliberação do TCU, alegando que houve nova chamada de capital extraordinária encaminhada pelo administrador do FIP BEP, com potencial de lesão aos cofres da entidade.

8. Ressalta-se que essa questão não é objeto dos presentes autos, pois para tratar dela foi autuada representação específica (TC 009.346/2022-8), de modo a evitar o aumento da complexidade desta TCE. No

novo processo, foi concedida medida cautelar pelo relator, por decisão monocrática referendada pelo Acórdão 1265/2022-Plenário (Rel. Min. Antonio Anastasia), posteriormente reformada pelo Acórdão 1998/2022-Plenário (Rel. Min. Aroldo Cedraz). Este último determinou que o Infraprev se abstivesse de novos aportes no FIP BEP, exceto os destinados às despesas ordinárias do fundo e ao pagamento e repactuação de dívidas nas quais o FIP BEP fosse comprovadamente integrante de polo passivo.

9. Na sequência, em instrução preliminar desta TCE (peças 82 a 84), concluiu-se que era necessário sanear os autos com vistas a obter elementos capazes de definir a adequada responsabilização individual ou solidária pelos atos de gestão inquinados e caracterização do débito. Dessa forma, propôs-se a realização de diligências (peça 82, p. 12-14) ao Infraprev e à Câmara de Arbitragem do Mercado (CAM).

10. Ao analisar a documentação apresentada em resposta à diligência, a instrução anterior (peça 96) propôs realizar a citação dos responsáveis, ao que anuíram os dirigentes (peças 97 e 98) e o Ministério Público de Contas (peça 100). Acolhida a proposta pelo Sr. Ministro-Relator (peças 99 e 101), foram expedidas as citações, cujas comunicações e respostas estão sumarizadas no quadro abaixo:

Quadro 1: Citações e respostas.

OFÍCIOS DO TCU		***CIÊNCIA***		***RESPOSTAS (peças)***
Destinatários	***Peça***	***Data***	***Peça***	
Carlos Frederico Aires Duque	*108*	*19/9/2024*	*122*	*205*
	109	*13/9/2024*	*131*	*161*
Alexandre Franco Garioli	*110*	*11/9/2024*	*116*	*160*
Maria Lúcia Araújo Rocco	*114*	*13/9/2024*	*136*	*136*
Miguel Alexandre da Conceição David	*115*	*16/9/2024*	*135*	*141*
Citibank DTMV	*111*	*11/9/2024*	*124*	*252*
Global Equity Administradora de Recursos S.A.	*112*	*16/10/2024*	*158**	*-*
	286	*14/11/2024*	*288*	*311*

** AR negativo (mudou-se).*

Fonte: e-TCU.

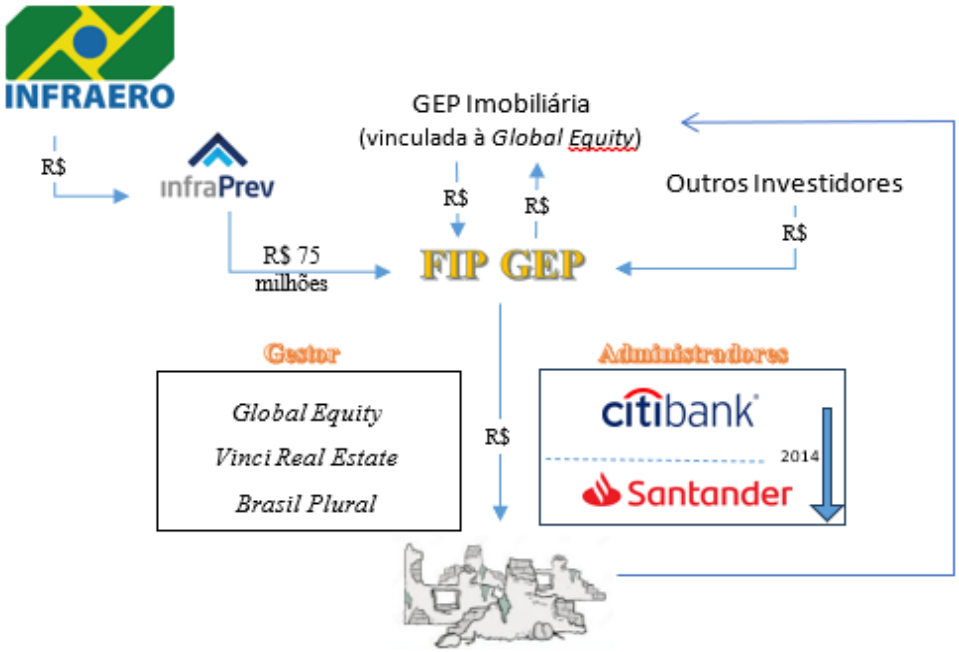
11. O contexto geral de irregularidade envolvendo o objeto desta TCE é o seguinte:

11.1. A irregularidade apurada diz respeito às aplicações do Infraprev no FIP GEP, um dos casos que justificaram a deflagração da Operação Greenfield, que apurou investimentos realizados de forma fraudulenta ou temerária pelas principais entidades fechadas de previdência complementar (EFPC — ou fundos de pensão) do país. O destes autos foi objeto de ação penal (peça 36) promovida pelo Ministério Público Federal – MPF –, de onde se extraiu a sequência de fatos abaixo, por ocasião da instrução de citação (peça 96).

11.2. O Global Equity Properties (GEP) Fundo de Investimento em Participações (FIP) – FIP GEP –, atual FIP BEP, era um fundo de investimento em participação constituído sob a forma de condomínio fechado, em 2008, regulado, na época, pela Instrução CVM 391/2003 (peça 36, p. 12). Foi administrado pela Citibank Distribuidora de Títulos Valores Mobiliários S.A. (Citibank DTVM) até 2014, quando passou a ser administrado pelo Santander Securities Services Brasil DTVM S.A. (Santander DTMV).

11.3. Ao ser constituído, tinha como gestora a Global Equity Administradora de Recursos S.A. (Global Equity) – da qual herdou o nome – e visava aplicar recursos em empreendimentos imobiliários, por meio de sociedades de propósito específico (SPE), com o desenvolvimento de incorporações e construções imobiliárias residenciais ou comerciais, preferencialmente de porte médio.

11.4. Este FIP buscava captar R$ 500 milhões junto a investidores, com o intuito de aplicar em projetos imobiliários de média renda. Dentre os cotistas, figurava, além do Infraprev e outros fundos de pensão, a GEP Realizações Imobiliárias Ltda. (GEP Imobiliária), criada com a composição societária semelhante ao grupo econômico da Global e com o objetivo de prestar serviços exclusivamente para as SPE investidas pelo FIP GEP. O diagrama a seguir busca demonstrar essas relações jurídicas:



11.5. De acordo com o relatório conclusivo da apuração interna do Infraprev (peça 42, p. 46), a apresentação do FIP foi realizada pela gestora àquela cotista, por meio de dois arquivos em PowerPoint, contendo informações sobre a organização e gestão da Global Equity, com o nome e funções de executivos da empresa, além de dados genéricos sobre o investimento e os ativos imobiliários correspondentes, com indicação dos riscos inerentes. Por outro lado, não havia análises aprofundadas sobre os projetos ou referências à experiência da Global Equity no setor imobiliário.

11.6. A Análise Técnica 3/2008, realizada em conjunto pela Gerência Financeira (Gefin) e pela Gerência de Aplicações Financeiras (Geafi), concluiu pela viabilidade e recomendação do investimento, no sentido de que a participação do Infraprev no Fundo fosse de R$ 25 milhões, correspondente a 5% do volume total da emissão do Fundo (peça 42, p. 55-57). Conforme Relatório de Fiscalização da Previc 16/2018 e o Relatório Técnico sobre o FIP GEP da Fundação Getúlio Vargas (FGV), a análise não avaliou adequadamente o investimento, haja vista que teria apresentado as seguintes desconformidades, in verbis (peça 42, p. 63):

• Falta de avaliação econômica e de fatores aprofundados de risco nos pareceres técnicos;

• Transcrição na análise técnica das informações apresentadas pela Global Equity, sem a comparação com outros FIPs similares no mercado;

• Ausência de planilhas de cálculos relativas aos procedimentos a serem utilizados nas propostas de investimentos;

• Não apresentação das premissas utilizadas para obtenção dos valores de Valor Global de Vendas (VGV), Custo Total e Taxas Internas de Retorno (TIR) muito elevadas (entre 25% e 38% a.a.);

• Não abordagem no parecer técnico do 'princípio da solidariedade' - risco acerca da desconsideração da personalidade jurídica - já que o FIP seria majoritário em todas as SPEs, assumindo assim a responsabilidade solidária pelos riscos das mesmas;

• Autorização indevida ao Gestor e acionistas minoritários da possibilidade de comprometer recursos nas SPE's com base apenas em Books, assumindo elevado risco de responder solidariamente no futuro por eventuais prejuízos;

• Simplificação inadequada da avaliação de riscos da operação ao expor apenas:

'Riscos do Fundo - O Fundo apresenta nível de risco inerente ao tipo de negócio e compatível com as expectativas de retorno apresentadas pelo Gestor nos prospectos ora encaminhados'

• Ainda sobre os riscos envolvidos, o Infraprev deixou de considerar aspectos relevantes constantes do Regulamento e do Prospecto do FIP - embora cientes dos mesmos pelo Boletim de Subscrição e Regulamentos firmados - tais como: risco elevado do investimento, liquidez baixa, concentração em ativos das SPE's investidas, sem garantias de solvência, de evolução do setor imobiliário e do desempenho das SPE's e possibilidades de perdas e patrimônio negativo;

(...)

• Ausência de parecer crítico sobre o estudo apresentado de avaliação econômico-financeira das SPEs, dos respectivos planos de negócios e da capacidade operacional das construtoras responsáveis pelas obras nos empreendimentos;
• Atas do CDI falhas, sem registros de debates sobre a análise técnica, praticamente homologando as propostas apresentadas;
• Inexistência de análise prévia e diligências sobre as empresas prestadoras de serviços, inclusive quanto ao potencial conflito de interesses, responsáveis por atividades importantes no FIP, como: projetos, gestão de obras, contabilidade e finanças, auditorias, gestão e prospecção imobiliárias, dentre outras;
• Falta de experiência da Global Equity no setor imobiliário, como observa-se através de trechos da entrevista apresentada na Gazeta Mercantil SP - 02/04/2008, na época do lançamento do FIP, pelo Diretor da Global Equity Carlos Cesar Ruiz, ao afirmar que a empresa estava fora desse segmento há muitos anos;
(...)
• Não realização, portanto, de estudos e pesquisas que buscassem validar a capacidade do Gestor Global Equity em desenvolver atividades altamente complexas no setor imobiliário, descritas no Regulamento do FIP, incluindo as orientações empresariais às SPEs relativas a estratégias de mercado, de parcerias e distribuição;
• Falta de análise da possibilidade de concentração de recursos garantidores dos planos em um único Gestor ou grupo econômico, já que o Global Equity pertencia ao mesmo grupo da Global Capital 2000 Administradora de Recursos Financeiros S/A, que prestou serviços ao Infraprev como Gestor do Fundo Exclusivo da entidade (Fundo Hawker - antigo Fundo Lancer (transcrição com alterações no estilo).
11.7. Além desses problemas, o Infraprev também teria falhado no monitoramento do FIP, visto que, nas notas explicativas das demonstrações financeiras do FIP de 2009 e seguintes, por exemplo, as áreas responsáveis pelo monitoramento dos investimentos no Instituto continuaram a não praticar as melhores condutas de gestão sobre a análise e mitigação dos riscos incorridos pelo FIP, ao não observar informações relevantes apresentadas naquelas demonstrações (peça 42, p. 66).
11.8. De qualquer modo, o Comitê Diretor de Investimentos (CDI) do Infraprev deliberou, por unanimidade, pela aprovação do investimento, conforme Ata do CDI 32/2008, de 25/6/2008 (peça 42, p. 58). Dessa forma, o Infraprev assinou o Boletim de Subscrição 3/2008, subscrevendo 250 cotas ao preço unitário de R$ 100.000,00 (peça 42, p. 59). Ao todo, foram adotadas três decisões de subscrição de cotas do FIP GEP, da seguinte maneira (peça 42, p. 22): 1ª emissão em 25/6/2008 (R$ 25 milhões); 2ª emissão em 22/2/2010 (R$ 10 milhões); aditamento à 2ª emissão em 10/2/2012 (R$ 22 milhões).
11.9. O MPF apontou que, em 2014, à época da substituição do seu administrador, o valor patrimonial do FIP GEP era superior a R$ 700 milhões sobre um valor inicial investido pelos cotistas de R$ 429 milhões. No entanto, já no exercício social seguinte, tornou-se evidente que o valor da carteira era substancialmente inferior e que aquele valor de R$ 700 milhões não correspondia à realidade, uma vez que a Global Equity apresentou aos cotistas a necessidade de aporte adicional de capital no fundo no valor de R$ 400 milhões, a fim de alcançar o plano inicial de negócios.
11.10. Essa demanda inesperada deu ensejo a que os cotistas substituíssem a gestora do FIP, sucessivamente, por Vinci Real Estate Gestora de Recursos Ltda. e, a partir de janeiro de 2016, pela Brasil Plural Gestão de Recursos Ltda. (Brasil Plural), que veio a ser a responsável por identificar a real situação do FIP GEP (peça 36, p. 13).
11.11. Em julho de 2016, foi constatada uma redução no valor contábil dos ativos do FIP GEP, com base em uma avaliação anual de imóveis detidos pelas SPE realizada pela Cushman & Wakefield Negócios Imobiliários Ltda., e a identificação de passivos pela Brasil Plural, para o valor negativo de aproximadamente R$ 140 milhões. Em outras palavras, além de se verificar o prejuízo da totalidade dos valores aportados pelo Infraprev no Fundo, o Instituto ainda suportou prejuízo decorrente de aporte compulsório para cobrir passivos, como se verá adiante.
11.12. Nesse cenário, a instrução anterior (peça 96) examinou o caso à luz dos critérios a seguir aduzidos. Em precedentes como o julgado pelo Acórdão 1839/2018-Plenário (Rel. Min. José Múcio), solidificou-se o entendimento de que o administrador da companhia deve ter o cuidado e diligência que todo homem ativo e probo costuma empregar na administração dos seus próprios negócios, na linha do que consta dos arts. 153 e 158 da Lei das S.A.
11.13. Com efeito, trata-se do denominado business judgement rule, princípio que pode ser traduzido como 'regra de decisão empresarial' e consiste em determinado padrão de atuação para o gestor, com parâmetros norteadores do comportamento do administrador, os quais, se observados, isentam o gestor de responsabilidade por prejuízos eventualmente causados. Mais que isso, é garantia de que as decisões tomadas

com lastro nos deveres de diligência e lealdade não se sujeitem à revisão por tribunais. Ou seja, em se seguindo esse regramento, não obstante um resultado de negócio ruinoso, o gestor não pode ser responsabilizado, tampouco pode a decisão ser exposta a revisão judicial.

12. ***Responsabilização e débito****: Nesse contexto, e considerando as instâncias decisórias do Infraprev e agentes envolvidos nas operações, avaliou-se que os responsáveis pelo dano verificado foram:*

a) os signatários da Análise Técnica 3/2008 (peça 91, anexo eletrônico 'a.2'), Srs. Miguel Alexandre da Conceição David e Maria Aparecida Donô (falecida);

b) os membros do Comitê de Investimentos do Infraprev CDI na reunião de 25/6/2008 (Ata 32/2008 – peça 91, anexo eletrônico 'a.3'), Srs. Carlos Frederico Aires Duque, Maria Lúcia Araújo Rocco, Paulo Roberto da Silva (falecido), Maria Aparecida Donô (falecida) e Miguel Alexandre da Conceição David;

c) os membros do Comitê de Investimentos do Infraprev CDI na reunião de de 22/2/2010 (Ata 4/2010 – peça 91, anexo eletrônico 'a.5'), Srs. Carlos Frederico Aires Duque, Miguel Alexandre da Conceição David, Diblaim Carlos da Silva (falecido), Maria Aparecida Donô (falecida) e Alexandre Franco Garioli;

d) o signatário do Memorando GEADM 13/2010 (peça 91, anexo eletrônico 'a.4'), Sr. Alexandre Franco Garioli;

e) a Global Equity Administradora de Recursos S.A. em responsabilidade solidária pelos graves prejuízos, nos termos da Instrução CVM 391/2003 (arts. o art. 9º, inciso III, 36 e 41);

f) a Citibank DTMV, pela omissão quanto aos direitos inerentes ao patrimônio e às atividades do fundo (Instrução CVM 391/2003, art. art. 14, incisos V e IX).

12.1. O Comitê de Investimentos é a instância decisória responsável por definir os empreendimentos a serem incorporados ao portfólio do fundo, bem como por aprovar a contratação de serviços por empresas especializadas de consultoria e assessoria necessários ao cumprimento dos objetivos do FIP.

12.2. O Gestor do FIP, na forma de seu regulamento, tem a responsabilidade de identificar, analisar e propor as oportunidades de negócios ao Comitê de Investimentos, bem como de gerenciar e monitorar os investimentos feitos pelo FIP.

12.3. A oportunidade de investimento que resultou na 1ª subscrição de cotas foi apresentada ao Infraprev pela Global Equity. Com o termo de compromisso firmado (peça 42, p. 60-62), o Infraprev efetivou os seguintes aportes de recursos no FIP GEP, decorrentes da 1ª emissão de cotas (peça 91, anexo eletrônico 'a.11'), totalizando R$ 24.123.051,90 (peça 42, p. 63):

DATA	*VALOR (R$)*
26/12/2008	*1.250.000,00*
23/6/2009	*2.326.226,30*
3/12/2009	*4.784.476,00*
20/4/2010	*500.000,00*
28/7/2010	*4.646.752,02*
1º/12/2010	*4.513.987,67*
28/3/2011	*2.844.280,92*
15/8/2011	*3.257.328,99*

12.4. O Infraprev não solicitou atualizações periódicas dos estudos e análises elaborados pelo gestor que permitissem o acompanhamento dos investimentos realizados, objetivos alcançados e perspectivas atualizadas de retorno dos empreendimentos, embora previsto no regulamento do FIP.

12.5. Logo, os gestores do Infraprev arrolados como responsáveis nesta TCE cometeram uma grave inobservância de um dever de cuidado, o dever de meio consubstanciado no mencionado business judgement rule, em prol dos interesses do instituto, caracterizando um erro grosseiro que atrai a responsabilização pelos prejuízos decorrentes do ruinoso investimento em questão, em consonância com o Acórdão 2391/2018-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler).

12.6. Quanto â subscrição da 2ª emissão de cotas do FIP GEP, o Infraprev efetivou os seguintes aportes de recursos no FIP GEP (peça 42, p. 84), correspondentes ao Boletim de Subscrição 11/2010 (peça 91, anexo eletrônico 'a.11'), totalizando R$ 10.678.988,43:

DATA	*VALOR (R$)*
7/10/2011	*4.560.260,59*
12/12/2011	*3.342.939,48*
6/3/2012	*2.775.788,36*
Total	*10.678.988,43*

12.7. A comissão técnica de apuração do Infraprev (CTA) registrou (peça 42, p. 73) que, conforme Relatório Técnico da FGV, nesta 2ª subscrição (termo de compromisso de integralização firmado em 5/4/2010), ainda estava em andamento a 1ª subscrição. Dessa maneira, depois da 2ª emissão, foram liberados cerca de R$ 15 milhões referentes à 1ª subscrição. Ou seja, essa última 'não teve como objetivo alocar recursos faltantes em projetos já aprovados, mas sim viabilizar o enquadramento de investidores, como o Infraprev, que estava com uma participação no FIP de 23,81%, superior ao previamente fixado (13,28%)' (peça 42, p. 73).

12.8. Ademais, verificou-se que o Memorando GEADM 13/2010 não registrou análise adequada sobre a evolução dos projetos das SPE aprovadas nem apresentou informações técnicas fundamentais acerca dos resultados do FIP (peça 42, p. 75). Ao contrário, seu signatário (Sr. Alexandre Franco Garioli) considerou oportuna a subscrição com base apenas em dados apresentados pelo gestor do fundo, sem o monitoramento e estudos técnicos detalhados que validassem o investimento adicional. Essa situação foi avaliada como falta de diligência mínima e ensejou sua responsabilização pelos danos decorrentes da 2ª subscrição de cotas no malsucedido investimento, razão pela qual foi citado neste processo.

12.9. De acordo com a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), não cabia à GEADM a realização de análise técnica para fundamentar o investimento, mas à GEFIN, em conformidade com os normativos internos de atribuições de cargos gerenciais do Infraprev (peça 42, p. 75). Outrossim, conforme constatado pela FGV e pela Previc, desde as operações iniciais do FIP, houve várias irregularidades tocantes à contratação de empresas de prestação de serviços especializados tanto pelo FIP GEP, quanto pelas SPE investidas (peça 42, p. 75), as quais não foram observadas no Memorando GEADM 13/2010.

12.10. Não obstante essas falhas, diante da proposição da GEADM e na ausência de esperada análise técnica da GEFIN, o Comitê Diretor de Investimentos do Infraprev, mediante a Ata CDI 4/2010, de 22/2/2010 (peça 91, anexo eletrônico 'a.5'), aprovou indevidamente o aporte adicional no fundo, com fundamento no viciado Memorando GEADM 13/2010, o que dá azo à responsabilização de seus subscritores.

12.11. Em seguida, a assembleia geral dos cotistas do FIP deliberou, em dezembro de 2011, pela ampliação da quantidade de cotas emitidas na 2ª emissão. No Infraprev, esse aditamento da 2ª subscrição de cotas foi analisado pelo mesmo gestor que subscreveu o Memorando GEADM 13/2010, o Sr. Alexandre Franco Garioli, que em outra posição, como Gerente de Administração e Planejamento, emitiu o Parecer GEADP 1/2012, de 2/2/2012 (peça 91, anexo eletrônico 'a.6').

12.12. Conforme o relatório da CTA, o principal fundamento desse parecer favorável foi uma avaliação da Consultoria Imobiliária Colliers International, em maio de 2011 (quase 1 ano antes do parecer), que apontava um aumento de 88,89% do valor justo das cotas do FIP, no período de 12/2008 a 5/2011.

12.13. O Parecer da GEADP assinalou que os cotistas adquiririam as novas cotas pelo valor de subscrição inicial, portanto com um deságio, o que aparentaria ser um excelente negócio (peça 42, p. 76). Porém, de acordo com a FGV, a valorização da cota do FIP até maio/2011 em 88,89%, apresentada pela Colliers, deveria ter sido adequadamente analisada, haja vista que o processo de cálculo das cotas passou por três metodologias distintas entre 2011 e 2013, de modo que, a depender de qual se adotasse, o prejuízo nas SPE poderia acarretar até valor negativo das cotas (peça 42, p. 83).

12.14. Além disso, a FGV apontou os seguintes aspectos relevantes para fundamentar uma adequada tomada de decisão, que não foram analisados (peça 42, p. 82):

• As correlações entre os cronogramas físico e financeiro de cada obra;
• As novas necessidades de recursos para o término das obras;
• As alterações nas estruturas de custos;
• Os custos financeiros e a modelagem de novos fluxos projetados, para aferir as reais taxas de retorno (TIR);
• Eventuais problemas no andamento das obras, por conta dos preços praticados e velocidade de vendas, dado que em 2012 o setor imobiliário já apresentava sinais de declínio, assim como o PIB brasileiro.

12.15. Apesar disso, as cotas da 2ª emissão foram ampliadas mediante deliberação do Comitê Diretor de Investimentos do Infraprev, com apoio no inquinado parecer, decidindo-se, por unanimidade, pela aprovação do investimento adicional no valor de R$ 21,989 milhões, consoante as disposições da Ata 3/2012, de 10/2/2012 (peça 91, anexo eletrônico 'a.7'), o que deu azo à responsabilização de seus signatários.

12.16. O processo que culminou na 2ª subscrição de cotas do FIP BEP infringiu dispositivos da Resolução CMN 3.792/2009 (art. 4º, incisos I, II, III e IV, e art. 9º), pela inobservância dos princípios de segurança, rentabilidade, solvência, liquidez, pela falta de diligência e pelo não cumprimento do dever fiduciário, bem como em razão da deficiência quanto à avaliação dos riscos envolvidos no negócio.

12.17. Ainda foi infringido o art. 4º da Resolução CGPC 13/2004, que impõe a competência técnica e gerencial em todos os níveis da administração da EFPC, bem como restaram prejudicados os valores insertos no art. 4º,

alíneas 'a' e 'b', do Código de Ética e Conduta do Infraprev, quais sejam, resguardar os interesses do Infraprev no processo decisório e garantir alto nível de rentabilidade, com segurança e baixo risco na gestão de seu patrimônio.

12.18. De igual modo, é destacado no Relatório da CTA que o Boletim de Subscrição 9/2011 (peça 91, anexo eletrônico 'a.11'), relativo ao aditamento das cotas de 2ª emissão, fora firmado em 25/1/2012, data anterior à da análise técnica do investimento (2/2/2012) e à da aprovação pelo Comitê Diretor de Investimentos (Ata 3/2012 do CDI, de 10/02/2012), o que indica um caráter apenas homologatório das deliberações do CDI em relação às propostas e decisões do Comitê de Investimentos do FIP (peça 42, p. 81).

12.19. O Infraprev efetivou os seguintes aportes de recursos no FIP GEP, decorrentes do aditamento à 2ª emissão de cotas (peça 42, p. 84), correspondente ao Boletim de Subscrição 9/2011 (peça 91, anexo eletrônico 'a.11'), totalizando R$ 22.187.634,01:

DATA	VALOR (R$)
28/5/2012	4.163.682,54
8/8/2012	3.816.708,99
8/10/2012	2.428.814,82
11/12/2012	4.239.704,29
8/2/2013	3.776.080,55
1/4/2014	3.762.642,82
Total	22.187.634,01

12.20. Além disso, como consequência da gestão do Fundo, conforme mencionado no início desta análise, foi detectada uma redução no valor contábil dos ativos integrantes do patrimônio do FIP BEP (para o valor negativo de aproximadamente R$ 140 milhões), o que exigiu uma chamada de capital extraordinária, em face da existência do patrimônio líquido negativo no FIP, resultando em um aporte compulsório, cujo montante suportado pelo Infraprev está abaixo discriminado (peça 42, p. 83):

DATA	VALOR (R$)
12/8/2016	18.747.379,43

12.21. Considerando que este prejuízo decorre dos irregulares atos desinformados e não refletidos dos gestores do Infraprev que propuseram ou aprovaram as subscrições no FIP BEP, entendeu-se, por ocasião da citação (peça 96), que esse valor do aporte compulsório deveria ser imputado aos responsáveis proporcionalmente ao montante aportado em cada subscrição, após atualização monetária dos valores investidos até 12/8/2016, data desse débito a ser dividido.

12.22. Desta forma, atualizando-se os valores pelo Sistema Débito do TCU (peça 93), chegou-se à seguinte divisão do débito correspondente ao aporte compulsório pelos responsáveis pelos aportes de cada subscrição de cotas:

APORTES	VALORES EM 12/8/2016	% DEVIDO	PARCELA DO DÉBITO DO APORTE COMPULSÓRIO (R$)
1ª subscrição	36.522.479,78	45,37%	8.505.686,05
2ª subscrição	14.872.913,84	18,48%	3.464.515,72
Aditamento à 2ª subscrição	29.099.140,09	36,15%	6.777.177,66
Totais	80.494.533,71	100,00%	18.747.379,43

12.23. Como constatado pelo MPF, grande parte dos empreendimentos imobiliários, que no total correspondem a 28 SPEs criadas especificamente para cada projeto, sequer tinham saído do papel, apesar de terem sido objeto de vultosos investimentos de recursos. A despeito disso, a gestora Global Equity, teria omitido informações ao Comitê de Investimento, o que configurou atos lesivos ao FIP e em favor de empresas do Grupo Global ou a ele ligadas (peça 36, p. 14).

12.24. Nesse contexto, a Global Equity, gestora do FIP GEP, no período compreendido entre 2008 e 2014, investiu recursos do Fundo em SPEs que tinham como sócios os diretores da gestora e integrantes do corpo técnico do Fundo (peça 36, p. 16-17), em evidente conflito de interesses.

12.25. A aplicação de recursos do fundo em títulos e valores mobiliários de companhias nas quais participem o gestor ou membros de comitês ou conselhos criados pelo fundo, salvo quando aprovada pela maioria dos cotistas, constitui conduta vedada pelo art. 36 da Instrução CVM 391/2003, diante do desalinhamento de interesses gerados por operação de interesse da gestora dos recursos do FIP. A infração é classificada como

grave pelo art. 41 da própria Instrução CVM 391/2003 para efeito das penalidades aplicáveis pela CVM previstas no art. 11, § 3º, da Lei 6.385/1976, que dispõe sobre o mercado de valores mobiliários.

12.26. Todavia, houve omissão na prestação dessas informações por parte da gestora do FIP, haja vista que a integralização de recursos do FIP nessas SPE ocorreu em data anterior à constituição das próprias empresas, de forma que o Comitê de Investimento não seria capaz de identificar participação de pessoas ligadas à gestora nos quadros societários dessas empresas (peça 36, p. 17-18).

12.27. Outra operação irregular apontada pelo MPF diz respeito a pagamentos realizados para a GEP Imobiliária (empresa do grupo Global Equity), a qual foi criada com o objetivo de prestar serviços exclusivamente para as SPE investidas pelo FIP GEP. A gestora do FIP GEP pagou a GEP Imobiliária pela prestação de serviços de gestão imobiliária e financeira das SPE independentemente das vendas das unidades, sendo o pagamento baseado exclusivamente nas estimativas iniciais de cada projeto, ou seja, a remuneração estava atrelada ao Valor Global de Vendas (VGV), independentemente do desenvolvimento e andamento de cada projeto.

12.28. Como em diversos empreendimentos as obras sequer haviam começado, o FIP GEP terminou por realizar pagamentos por serviços não prestados pela GEP Imobiliária, os quais foram custeados com recursos próprios do FIP GEP ou por meio de financiamentos com custos altíssimos a título de capital de giro (peça 36, p. 20).

12.29. O MPF ainda constatou outras irregularidades, dentre as quais destacam-se: pagamentos, por prospecção de negócios, efetuados para empresa pertencente a ex-sócio do Grupo Global; preços de construção superiores às médias de mercado; contratos com escopo semelhante; pagamentos realizados sem comprovação da execução dos serviços (peça 36, p. 23). Isso demonstra que a gestora Global Equity não cumpriu a atribuição descrita no artigo 9º, inciso III, do regulamento do FIP BEP, vigente à época, in verbis:

Artigo 9º. São atribuições da Gestora do Fundo, com relação à atuação junto às SPEs investidas: (...)

III. proteger e promover os interesses do Fundo junto às SPEs investidas;

12.30. O art. 9, § 3º, da IN CVM 391/2003 determina que gestor e administrador responderão pelos prejuízos causados aos cotistas, quando procederem com culpa ou dolo, com violação da lei, das normas editadas pela CVM e do regulamento do fundo.

12.31. Dessa forma, em face dos prejuízos causados aos cotistas ao violarem o art. 9º, inciso III, do regulamento do FIP BEP, bem como o art. 36 da Instrução CVM 391/2003, infração essa classificada como grave pelo art. 41 da própria Instrução CVM 391/2003, resta caracterizada a responsabilização solidária da gestora Global Equity Administradora de Recursos S.A. pelos débitos decorrentes dos apontados aportes do Infraprev no FIP BEP.

12.32. Em relação à administradora do fundo à época dos fatos, o Citibank Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A., tinha a responsabilidade de exercer, ou diligenciar para que fossem exercidos, todos os direitos inerentes ao patrimônio e às atividades do fundo (art. 14, inciso IX, da Instrução CVM 391/2003). E, conforme o art. 14, inciso V, dessa instrução CVM 391/2003, a administradora devia elaborar, junto com as demonstrações contábeis semestrais e anuais, parecer a respeito das operações e resultados do fundo, incluindo a declaração de que foram obedecidas as disposições desta Instrução e do regulamento do fundo.

12.33. Já o art. 8º do regulamento do FIP BEP obrigava à administradora do Fundo, in verbis:

III - exercer, ou diligenciar para que sejam exercidos, todos os direitos inerentes ao patrimônio e às atividades do Fundo;

IV - empregar, na defesa dos direitos dos Cotistas e do Fundo, a diligência exigida pelas circunstâncias, praticando todos os atos necessários para assegurá-los, tomando inclusive as medidas judiciais cabíveis;

12.34. No entanto, não foi o que ocorreu, considerando a ausência de medida acerca das graves irregularidades cometidas pela gestora acima apontadas, que não podiam passar despercebidas. Relembre-se que mais de um terço do valor total de R$ 429.000.000,00 do capital comprometido por todos os cotistas do Fundo foi utilizado para pagar taxas de gestão à GEP Imobiliária e à Global Equity Properties Projetos Ltda. Além disso, deveria chamar a atenção o expressivo montante de investimentos realizados com recursos do FIP em SPE cujo controle acionário era exercido por sócios e dirigentes ligados à gestora, que conforme avaliação realizada, totaliza R$ 358.416.148,00.

12.35. Em face dessas irregularidades, e considerando o art. 9º, § 3º, da IN CVM 391/2003, que fixa a responsabilidade solidária do gestor e administrador pelos prejuízos causados aos cotistas, quando procederem com culpa ou dolo, com violação da lei, das normas editadas pela CVM e do regulamento do Fundo, entendeu-se caracterizada a responsabilização solidária da administradora (peça 96).

12.36. Por fim, nota-se que, em relação aos responsáveis Maria Aparecida Donô, Diblaim Carlos da Silva e

Paulo Roberto da Silva, por estarem falecidos, a citação recairia sobre o espólio ou herdeiros. Todavia, a jurisprudência do TCU considera que o decurso de mais de dez anos entre a prática do ato pelo responsável falecido e a citação de seus herdeiros, sem que tenham dado causa à demora processual – caso destes autos –, compromete o exercício da ampla defesa e do contraditório, e acarreta, inclusive, a nulidade de decisão condenatória dos sucessores a ressarcimento de débito.

12.37. Por essa razão, não foram promovidas as citações correspondentes. Como seus nomes não figuraram nos metadados do e-TCU, é desnecessária proposta de sua exclusão do rol deste processo.

12.38. Dessa maneira, a responsabilização foi proposta nos seguintes termos (peça 96, p. 20-23):

Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) realizar a citação dos responsáveis a seguir, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa quanto às irregularidades detalhadas abaixo, ocorridas no processo decisório que culminou no investimento malsucedido de recursos do Infraprev no FIP BEP (1ª subscrição), bem como na administração e gestão do Fundo; e/ou recolham, solidariamente, aos cofres do Instituto Infraero de Seguridade Social (Infraprev) as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor [enviar cópia desta instrução junto aos ofícios de citação]:

a.1) responsável: Miguel Alexandre da Conceição David (CPF 496.736.377-68)

a.1.1) conduta irregular: como Gerente de Aplicações Financeiras do Infraprev, subscreveu a viciada Análise Técnica n. 003/2008 (peça 91, anexo eletrônico 'a.2'), que serviu de base no processo decisório que resultou no ruinoso investimento no FIP BEP (1ª subscrição), sem avaliar efetivamente os riscos envolvidos e sem apresentar premissas que justifiquem as suscitadas altas taxas de retorno, além de incorrer em outras inconsistências apontadas pela Comissão Técnica de Apuração (peça 42, p. 63), emitindo parecer favorável ao negócio não devidamente informado e refletido, em inobservância de um dever de cuidado, o dever de meio consubstanciado na chamada business judgement rule, caracterizando um erro grosseiro que atrai a responsabilização pessoal pelos discutidos prejuízos (decorrentes da 1ª subscrição e de parcela do aporte compulsório), conforme o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)

a.1.2) dispositivos violados: arts. 1º e 61 da Resolução CMN 3.456/2007; art. 4º da Resolução CGPC 13/2004; art. 4º, alíneas 'a' e 'b', do Código de Ética e Conduta do Infraprev;

a.2) responsáveis: Carlos Frederico Aires Duque (CPF 828.953.507-44), Maria Lúcia Araújo Rocco (CPF 374.207.637-04) e Miguel Alexandre da Conceição David (CPF 496.736.377-68)

a.2.1) conduta irregular: como membros do Comitê Diretor de Investimentos do Infraprev, aprovaram o malsucedido investimento no FIP BEP (1ª subscrição), conforme a Ata CDI 32/2008, de 25/6/2008 (peça 91, anexo eletrônico 'a.3'), com base na inquinada Análise Técnica n. 003/2008, sem o devido cuidado de verificar e questionar a ausência de avaliação efetiva dos riscos envolvidos e de premissas e cálculos que justificassem as altas taxas de retorno previstas, além de outras desconformidades evidenciadas, tomando decisão não devidamente informada e refletida, em inobservância de um dever de cuidado, o dever de meio consubstanciado na chamada business judgement rule, caracterizando um erro grosseiro que atrai a responsabilização pessoal pelos discutidos prejuízos (decorrentes da 1ª subscrição e de parcela do aporte compulsório), conforme o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB);

a.2.2) dispositivos violados: arts. 1º e 61 da Resolução CMN 3.456/2007; art. 4º da Resolução CGPC 13/2004; art. 4º, alíneas 'a' e 'b', do Código de Ética e Conduta do Infraprev;

a.3) responsável: Global Equity Administradora de Recursos S.A. (CNPJ 05.739.207/0001-04)

a.3.1) conduta irregular: como gestora do FIP BEP à época dos fatos, cometeu atos lesivos ao Fundo, em favor de empresas do Grupo Global ou a ele ligadas, destacando-se, entre outras irregularidades, a realização de vultosos investimentos (totalizando R$ 358.416.148,00) com recursos do FIP em SPEs cujo controle acionário era exercido por sócios e dirigentes ligados à gestora, em evidente conflito de interesses, violando o art. 9º, inciso III, do regulamento do FIP BEP, bem como o art. 36 da Instrução CVM 391/2003, infração essa classificada como grave pelo art. 41 da própria Instrução CVM 391/2003, como também realizando volumosos pagamentos a título de taxas de gestão à GEP Imobiliária e à Global Equity Properties Projetos Ltda., em valores que superam um terço do total do capital comprometido por todos os cotistas do Fundo, o que enseja sua responsabilização solidária pelos prejuízos causados aos cotistas, nos termos do art. 9º, § 3º, da IN CVM 391/2003, vigente à época;

a.3.2) dispositivos violados: art. 9º, inciso III, do regulamento do FIP BEP; arts. 9º, § 3º, 36 e 41 da Instrução CVM 391/2003;

a.4) responsável: Citibank Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. (CNPJ 33.868.597/0001-40)
a.4.1) conduta irregular: como administradora do FIP BEP, não cumpriu seu dever de exercer, ou diligenciar para que fossem exercidos, todos os direitos inerentes ao patrimônio e às atividades do Fundo (art. 14, inciso IX, da Instrução CVM 391/2003), nem praticou os atos necessários para assegurá-los (art. 8º, inciso IV, do regulamento do Fundo), diligências exigidas pelas circunstâncias, haja vista que não adotou nenhuma medida acerca das graves irregularidades cometidas pela gestora acima apontadas, envolvendo vultosos recursos do Fundo, que não podiam passar despercebidas, o que enseja sua responsabilização solidária pelos prejuízos causados aos cotistas, nos termos do art. 9º, § 3º, da IN CVM 391/2003, vigente à época;
a.4.2) dispositivos violados: art. 8º, inciso IV, do regulamento do FIP BEP; arts. 9º, § 3º, e 14, inciso IX, da Instrução CVM 391/2003;
a.5) tabela do débito solidário atribuído aos responsáveis acima (prejuízo decorrente dos aportes da 1ª subscrição e de parcela do aporte compulsório, em valores históricos)

DATA	VALOR (R$)
26/12/2008	1.250.000,00
23/6/2009	2.326.226,30
3/12/2009	4.784.476,00
20/4/2010	500.000,00
28/7/2010	4.646.752,02
1º/12/2010	4.513.987,67
28/3/2011	2.844.280,92
15/8/2011	3.257.328,99
12/8/2016	8.505.686,05

Valor atualizado até 23/5/2024: R$ 65.835.181,90

b) realizar a citação dos responsáveis a seguir, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa quanto às irregularidades detalhadas abaixo, ocorridas no processo decisório que culminou no investimento malsucedido de recursos do Infraprev no FIP BEP (2ª subscrição e seu aditamento), bem como na administração e gestão do Fundo; e/ou recolham, solidariamente, aos cofres do Instituto Infraero de Seguridade Social (Infraprev) as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor [enviar cópia desta instrução junto aos ofícios de citação]:
b.1) responsável: Alexandre Franco Garioli (CPF 813.749.337-91)
b.1.1) condutas irregulares: elaborou viciadas análises no Memorando GEADM n. 13/2010 (peça 91, anexo eletrônico 'a.4') e no Parecer GEADP 001/2012 (peça 91, anexo eletrônico 'a.6'), que serviram de base para a efetivação da 2ª subscrição e seu aditamento de cotas do FIP BEP, considerando oportuna a subscrição com base apenas em dados apresentados pelo gestor do Fundo, sem apresentar reflexão adequada sobre o monitoramento do investimento e estudos técnicos detalhados que validassem a subscrição adicional, emitindo opinião não devidamente informada e refletida, em inobservância de um dever de cuidado, o dever de meio consubstanciado na chamada business judgement rule, caracterizando um erro grosseiro que atrai a responsabilização pessoal pelos discutidos prejuízos (decorrentes da 2ª subscrição, de seu aditamento e de parcela do aporte compulsório), conforme o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB);
b.1.2) dispositivos violados: art. 4º, incisos I, II, III e IV, e 9º, da Resolução CMN 3.792/2009; art. 4º da Resolução CGPC 13/2004; art. 4º, alíneas 'a' e 'b', do Código de Ética e Conduta do Infraprev;
b.2) responsáveis: Alexandre Franco Garioli (CPF 813.749.337-91), Carlos Frederico Aires Duque (CPF 828.953.507-44) e Miguel Alexandre da Conceição David (CPF 496.736.377-68)
b.2.1) condutas irregulares: como membros do Comitê Diretor de Investimentos do Infraprev, aprovaram a 2ª subscrição e seu aditamento no malsucedido investimento no FIP BEP, conforme a Ata CDI 004/2010, de 22/2/2010 (peça 91, anexo eletrônico 'a.5') e a Ata n. 003/2012, de 10/2/2012 (peça 91, anexo eletrônico 'a.7'), com base nas inquinadas análises insertas no Memorando GEADM n. 13/2010 e no Parecer GEADP 001/2012, sem o devido cuidado de verificar e questionar a ausência de reflexão adequada sobre o monitoramento do investimento e estudos técnicos detalhados que validassem a subscrição adicional, e sem observar que não cabia à GEADM e à GEADP a realização de análise técnica para fundamentar o investimento, mas à GEFIN, de acordo com as disposições dos normativos internos de atribuições de cargos gerenciais do Infraprev,

tomando decisão não devidamente informada e refletida, em inobservância de um dever de cuidado, o dever de meio consubstanciado na chamada business judgement rule, caracterizando um erro grosseiro que atrai a responsabilização pessoal pelos discutidos prejuízos (decorrentes da 2ª subscrição, de seu aditamento e de parcela do aporte compulsório), conforme o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB);

b.2.2) dispositivos violados: art. 4º, incisos I, II, III e IV, e 9º, da Resolução CMN 3.792/2009; art. 4º da Resolução CGPC 13/2004; art. 4º, alíneas 'a' e 'b', do Código de Ética e Conduta do Infraprev;

b.3) responsável: Global Equity Administradora de Recursos S.A. (CNPJ 05.739.207/0001-04)

b.3.1) conduta irregular: como gestora do FIP BEP à época dos fatos, cometeu atos lesivos ao Fundo, em favor de empresas do Grupo Global ou a ele ligadas, destacando-se, entre outras irregularidades, a realização de vultosos investimentos (totalizando R$ 358.416.148,00) com recursos do FIP em SPEs cujo controle acionário era exercido por sócios e dirigentes ligados à gestora, em evidente conflito de interesses, violando o art. 9º, inciso III, do regulamento do FIP BEP, bem como o art. 36 da Instrução CVM 391/2003, infração essa classificada como grave pelo art. 41 da própria Instrução CVM 391/2003, como também realizando volumosos pagamentos a título de taxas de gestão à GEP Imobiliária e à Global Equity Properties Projetos Ltda., em valores que superam um terço do total do capital comprometido por todos os cotistas do Fundo, o que enseja sua responsabilização solidária pelos prejuízos causados aos cotistas, nos termos do art. 9º, § 3º, da IN CVM 391/2003, vigente à época;

b.3.2) dispositivos violados: art. 9º, inciso III, do regulamento do FIP BEP; arts. 9º, § 3º, 36 e 41 da Instrução CVM 391/2003;

b.4) responsável: Citibank Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. (CNPJ 33.868.597/0001-40)

b.4.1) conduta irregular: como administradora do FIP BEP, não cumpriu seu dever de exercer, ou diligenciar para que fossem exercidos, todos os direitos inerentes ao patrimônio e às atividades do Fundo (art. 14, inciso IX, da Instrução CVM 391/2003), nem praticou os atos necessários para assegurá-los (art. 8º, inciso IV, do regulamento do Fundo), diligências exigidas pelas circunstâncias, haja vista que não adotou nenhuma medida acerca das graves irregularidades cometidas pela gestora acima apontadas, envolvendo vultosos recursos do Fundo, que não podiam passar despercebidas, o que enseja sua responsabilização solidária pelos prejuízos causados aos cotistas, nos termos do art. 9º, § 3º, da IN CVM 391/2003, vigente à época;

b.4.2) dispositivos violados: art. 8º, inciso IV, do regulamento do FIP BEP; arts. 9º, § 3º, e 14, inciso IX, da Instrução CVM 391/2003;

b.5) tabela do débito solidário atribuído aos responsáveis acima (prejuízo pelos aportes da 2ª subscrição, de seu aditamento e de parcela do aporte compulsório, em valores históricos)

DATA	*VALOR (R$)*
7/10/2011	*4.560.260,59*
12/12/2011	*3.342.939,48*
6/3/2012	*2.775.788,36*
28/5/2012	*4.163.682,54*
8/8/2012	*3.816.708,99*
8/10/2012	*2.428.814,82*
11/12/2012	*4.239.704,29*
8/2/2013	*3.776.080,55*
1/4/2014	*3.762.642,82*
12/8/2016	*10.241.693,383* *2.866.622,44*

Valor atualizado até 23/5/2024: R$ 79.265.318,61

13. ***Análise da prescrição****: Na instrução de citação (peça 96), foi feita análise acerca da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória, em face da Resolução TCU 344/2022, mediante a qual o TCU regulamentou o tema, à luz do disposto na Lei 9.873/1999, estabelecendo que 'prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento' nos processos de controle externo, conforme o art. 2º da referida norma.*

13.1. Dessa forma, considerando o disposto nos arts. 4º e 5º da citada resolução, e analisando-se a sequência dos seguintes eventos processuais, referentes ao termo inicial e a causas interruptivas da prescrição, verificou-se que não transcorrera, à época, prazo superior a cinco anos entre os eventos processuais (termo inicial, causas interruptivas da prescrição e o presente momento), não tendo ocorrido, portanto, a prescrição

quinquenal das pretensões punitiva e ressarcitória a cargo do TCU.

13.2. De igual modo, considerando o disposto no art. 8º desse normativo, concluiu-se naquela ocasião, que na sequência processual não transcorrera prazo superior a três anos entre os eventos processuais, não tendo ocorrido, portanto, a prescrição intercorrente. O quadro não exaustivo então elaborado registrou os marcos abaixo:

Evento processual		***Data***	***Peça(s)***
a	*Termo inicial - autuação do TC 042.046/2021-1, recebimento da representação formulada pelo Infraprev que noticiou as irregularidades ao TCU (art. 4º, inciso III, da Resolução TCU 344/2022)*	*22/10/2021*	*Tela de Visualização do Processo (TVP) do TC 042.046/2021-1*
b	*Causa interruptiva da prescrição- prolação do Acórdão 521/2022-TCU-Plenário, que determinou a conversão do TC 042.046/2021-1 na presente TCE, com o fim de promover as medidas necessárias para a devida responsabilização (art. 5º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022)*	*16/3/2022*	*3*
c	*Causa interruptiva da prescrição intercorrente - pronunciamento desta Unidade Técnica que determinou, mediante a devida delegação de competência, a realização de diligências para sanear os autos (Art. 8º, § 1º, da Resolução TCU 344/2022)*	*29/8/2022*	*84*

13.3. De 2022 para cá, considerando o despacho que ordenou as citações em 29/8/2024 (peça 101) como ato de apuração tem-se interrupção de ambas as prescrições. Como mero impulso processual, a interrupção seria somente da prescrição intercorrente. De qualquer modo, nenhuma prescrição teria operado, especialmente considerando as citações (marcos interruptivos), ocorridas entre setembro e novembro de 2024.

13.4. Dessa análise (peça 96), conclui-se pela não ocorrência da prescrição na presente TCE. Assim, não havendo preliminarmente outros pontos que mereçam o saneamento dos autos, passa-se ao exame de mérito a partir da análise das alegações de defesa apresentadas. Ressalta-se que nessa oportunidade a matéria será retomada em tópico específico, uma vez que foi objeto de alegações de defesa.

III. EXAME TÉCNICO

III.1. Alegações de defesa do Sr. Carlos Frederico Aires Duque (peças 161 a 251)

14. O Sr. Carlos Frederico Aires Duque foi citado por meio dos Ofícios 39490 e 39491/2024-Seproc (peças 108 e 109) em setembro de 2024 (peças 122 e 131) para apresentar alegações de defesa em razão de, em conjunto com outros responsáveis (item 12.38 desta instrução):

[Irregularidades no processo decisório que culminou no investimento malsucedido de recursos do Infraprev no FIP BEP (1ª subscrição)]

como membros do Comitê Diretor de Investimentos do Infraprev, aprovaram o malsucedido investimento no FIP BEP (1ª subscrição), conforme a Ata CDI 32/2008, de 25/6/2008 (peça 91, anexo eletrônico 'a.3'), com base na inquinada Análise Técnica n. 003/2008, sem o devido cuidado de verificar e questionar a ausência de avaliação efetiva dos riscos envolvidos e de premissas e cálculos que justificassem as altas taxas de retorno previstas, além de outras desconformidades evidenciadas, tomando decisão não devidamente informada e refletida, em inobservância de um dever de cuidado, o dever de meio consubstanciado na chamada business judgement rule, caracterizando um erro grosseiro que atrai a responsabilização pessoal pelos discutidos prejuízos (decorrentes da 1ª subscrição e de parcela do aporte compulsório), conforme o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB);

(...)

[Irregularidades no processo decisório que culminou no investimento malsucedido de recursos do Infraprev no FIP BEP (2ª subscrição e seu aditamento)]

como membros do Comitê Diretor de Investimentos do Infraprev, aprovaram a 2ª subscrição e seu aditamento no malsucedido investimento no FIP BEP, conforme a Ata CDI 004/2010, de 22/2/2010 (peça 91, anexo eletrônico 'a.5') e a Ata n. 003/2012, de 10/2/2012 (peça 91, anexo eletrônico 'a.7'), com base nas inquinadas análises insertas no Memorando GEADM n. 13/2010 e no Parecer GEADP 001/2012, sem o devido cuidado de verificar e questionar a ausência de reflexão adequada sobre o monitoramento do investimento e estudos técnicos detalhados que validassem a subscrição adicional, e sem observar que não cabia à GEADM e à GEADP a realização de análise técnica para fundamentar o investimento, mas à GEFIN, de acordo com as disposições dos normativos internos de atribuições de cargos gerenciais do Infraprev, tomando decisão não devidamente informada e refletida, em inobservância de um dever de cuidado, o dever de meio consubstanciado na chamada business judgement rule, caracterizando um erro grosseiro que atrai a responsabilização pessoal pelos discutidos prejuízos (decorrentes da 2ª subscrição, de seu aditamento e de parcela do aporte compulsório), conforme o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

15. Apresentou defesa em 30/10/2024 (peças 161 e 205). Como as peças são idênticas, somente a primeira será doravante referenciada.

16. Além da tempestividade (peça 161, p. 1-2) – a qual se aceita desde já –, de descrição da natureza, organização e funcionamento do Infraprev (peça 161, p. 49-52, 56-60, 65-66 e 69) e de histórico das ocorrências desta TCE (peça 161, p. 2-4), dos investimentos aqui tratados (peça 161, p. 44-48) e da trajetória profissional do defendente (peça 161, p. 52-56) – que não constituem propriamente matéria de defesa –, seus argumentos foram, em suma:

a) O Tribunal de Contas da União não teria jurisdição sobre entidades fechadas de previdência complementar (peça 161, p. 4-13);

b) A prescrição já teria operado (peça 161, p. 13-18 e 36-44);

c) A gestão do Infraprev obteve resultados positivos (peça 161, p. 18-34 e 45-161);

d) A Previc lavrou auto de infração, mas não condenou o responsável pelos fatos tratados nesta TCE (peça 161, p. 35-44);

e) Teria ocorrido cerceamento de defesa e outras irregularidades na condução do PAR 2/2018 (peça 161, p. 60-70 e 135-139);

f) O processo decisório dos investimentos foi regular (peça 161, p. 140-165);

g) Não existiria nexo de causalidade entre sua conduta e o dano, nem solidariedade entre os agentes (peça 161, p. 42, 65-67 e 165-184);

h) Pedidos (peça 161, p. 184-185).

17. Como anexos, encaminhou dois conjuntos de documentos repetidos (peças 162 a 204 e 206 a 251):

a) Estatuto do Infraprev aprovado pela Previc em 2010 (peças 162 e 207);

b) Resolução CMN 3.792/2009, sobre os recursos garantidores das EFPC (peças 163 e 210);

c) Resolução BC 3.456/2007, sobre os recursos garantidores das EFPC (peças 164 e 211);

d) Resultado do julgamento da 106ª Reunião Ordinária da Câmara de Recursos da Previdência Complementar, realizada em 16 e 17 de junho de 2021 (peças 165, 206, 221 e 222);

e) Petição inicial da ADPF 817 (peças 166 e 208);

f) Demonstrações financeiras de 2013 e 2014 do FIP GEP (peças 167 e 215);

g) Notas em publicação de investimentos, de 2009 a 2011 (peças 168 e 209);

h) Relatório anual do Infraprev de 2016 (peças 169 e 212);

i) Regulamento do FIP GEP (peças 170 e 213);

j) Relatório de análise de investimentos da FGV sobre a participação do Infraprev no FIP GEP (peças 171 e 214);

k) Atas de reuniões da Diretoria Executiva, do Comitê Diretor de Investimentos e do Conselho Fiscal do Infraprev e do FIP GEP, com anexos (peças 172, 173, 177, 180, 182, 185, 190, 194, 195, 199, 201, 216, 217, 225, 228, 229, 236, 231, 241, 246 e 248);

l) Ofícios da Previc, comunicando fiscalização no Infraprev e autuações (peças 174, 183, 204, 219, 220 e 251);

m) Prospecto de distribuição pública do FIP GEP (peças 175 e 223);

n) Análise Técnica 3/2008-GEFIN/GEAFI (peças 176 e 224);

o) Memorandos do Infraprev (peças 178, 198, 202, 226, 245 e 249);

p) Atribuições de órgãos do Infraprev, de 29/5/2001 e de 19/9/2014, a respeito das Gerências de Administração e Jurídica (peças 179, 196, 227 e 244);

q) Normas e procedimentos (30/9/2010) do Infraprev para correspondências (peças 181 e 230);

r) Relatórios de acompanhamento semestral do Conselho Fiscal do Infraprev (peças 184, 191 a 193, 218, 237 a 240 e 242);

s) Política de Investimentos (2008) do Infraprev (peças 186 e 232);

t) Leis Complementares 108 e 109/2001 (peça 187, 188, 233 e 234);

u) Resolução CGPC 3/2004, sobre princípios, regras e práticas de governança, gestão e controles internos para EFPC (peças 189 e 235);

v) Termo de Homologação e Julgamento do Processo de Apuração de Responsabilidade (PAR) 15/2018 (peças 197 e 243);

w) Contrato de prestação de serviço de custódia qualificada (peças 200 e 247);

x) Defesa do Sr. Carlos Duque no Auto de Infração 22/2018 da Previc (peças 203 e 250).

18. Inicialmente (item 16, alínea 'a'), alegou-se que <u>o TCU não tem competência para fiscalizar o Infraprev</u> porque as EFPC (peça 161, p. 5):

(i) possuem personalidade jurídica própria (são organizadas como pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos – art. 31, § 1º, da lei complementar 109/2001 e art. 8º, parágrafo único, da lei complementar 108/2001); (ii) não possuem dotação orçamentária, ou seja, não dependem do orçamento público nem para o custeio de suas despesas, nem como fonte dos investimentos que realizam; (iii) possuem capacidade postulatória e (iv) são submetidas a legislação setorial específica.

19. Noutras palavras, como as EFPC não integram o aparelho típico do estado, nem arrecadam ou gerenciam tributos, isso implicaria que os recursos que gerem seriam privados. Além disso, eventual fiscalização constituir-se-ia em regulação de setor da economia ou da vida privada, o que está fora do escopo de competências estabelecidos nos arts. 70 e 71 da Constituição para este Tribunal.

20. No entendimento da defesa, o Tribunal de Contas da União carece de jurisdição sobre essas entidades porque estas não integram a administração pública, não administram recursos públicos e são reguladas e fiscalizadas por órgãos setoriais próprios, como a Previc, a Câmara de Recursos de Previdência Complementar (CRPC) e o Conselho Monetário Nacional (CMN), os quais, em razão da especialização na matéria e expressa previsão legal, constituir-se-iam como os únicos aptos a exercer o controle e supervisão sobre os fundos de pensão.

21. Logo, trata-se de recursos privados, pertencentes aos participantes dos planos de benefícios, que não podem ser considerados públicos mesmo quando advindos de patrocinadoras estatais, pois, uma vez transferidos, passam à titularidade dos beneficiários. A fiscalização do TCU se limita ao ente estatal patrocinador, não alcançando a gestão dos investimentos realizados pelas EFPC.

22. Por essas razões, a Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (Abrapp) ajuizou no Supremo Tribunal Federal (STF) a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 817, com o fito de que o Pretório Excelso determine ao TCU que se abstenha de fiscalizar diretamente e de imputar responsabilidades as EFPC.

23. Na sequência (item 16, alínea 'b'), a defesa alegou que a pretensão punitiva do TCU e do Infraprev estão prescritas, pois os atos questionados ocorreram entre 2008 e 2014, ao passo que a Lei 9.873/1999 estabelece prazo prescricional de cinco anos para a ação punitiva da administração pública, sendo termo inicial a data da prática do ato e não havendo causa interruptiva válida no caso.

24. A CRPC do Ministério da Fazenda (MF) já teria reconhecido a prescrição em processo administrativo sancionador semelhante (Auto de Infração 22/2018/PREVIC) e isso impediria nova responsabilização pelos mesmos fatos, haja vista que (peça 161, p. 13) a eventual judicialização para ressarcimento imporia ao INFRAPREV o risco de provável condenação judicial, acarretando custos processuais de cobrança, inclusive honorários advocatícios, cujo ônus pretende transferir para a União, tendo em vista que este não exerceu seu direito no momento oportuno.

25. Em adição, 'a tese de que o prazo prescricional começaria a transcorrer quando da ciência do TCU, em razão da representação, não pode prosperar, pois eternizaria a pretensão punitiva' (peça 161, p. 15). De acordo com a defesa, a contagem a partir da prática do ato já se teria consolidado da jurisprudência do STF, para o que invocou como precedente julgamento de agravo no Mandado de Segurança (MS) 38421 (1ª Turma, Rel. Min. Roberto Barroso).

26. Dessa forma, em seu entendimento, como não teriam existido eventos interruptivos nem permanência ou continuidade delitiva, entre a 1ª (2008) ou a 2ª emissões (2010, com aditamento em 2012) e representação inicial no TCU (2021) teria decorrido bem mais do que o prazo quinquenal preconizado na lei. Mesmo de seu desligamento das funções no comitê de investimento (2015) ou do Infraprev (2016) esse lapso temporal teria sido superado quando da autuação do TC 042.046/2021-1 (peça 161, p. 17).

27. Em relação ao processo de investimentos (item 16, alínea 'c'), o responsável defendeu que não houve irregularidade, haja vista que as decisões foram tomadas de forma colegiada, com base em pareceres técnicos internos e externos, em conformidade com a política de investimentos do Infraprev e a legislação vigente. O investimento foi realizado em um contexto de queda das taxas de juros, que incentivava a diversificação dos investimentos das EFPC, e o FIP GEP era um fundo autorizado e regulado pela CVM, com agentes previamente autorizados e sem apontamentos negativos à época.

*28. Dessa forma (peça 161, p. 18 – destaque mantido), a administração das reservas garantidoras de planos de previdência complementar pressupõe a diversificação nos investimentos. Assim, a gestão de investimentos de uma EFPC deve objetivar um cenário, no qual os retornos gerais, **consolidados**, das aplicações sejam positivos, capazes de atender às metas de rentabilidade para garantir o equilíbrio econômico-financeiro e atuarial dos planos administrados.*

29. Nesse contexto, o cenário macroeconômico de queda da taxa básica de juros entre 2008 e 2012

constituiria desafio para alcance das metas atuais das entidades de previdência complementar (peça 161, p. 18-21, o que teria estimulado essas organizações a diversificarem suas carteiras, assumindo riscos maiores, inerentes aos investimentos do tipo neste processo tratado (private equity).

30. De acordo com o responsável (peça 161, p. 25-34), esses eram os dados disponíveis à época da decisão de investimento e as informações desabonando a gestão do FIP GEP só foram constatadas em 2014. Ademais, além de o fundo ser entidade distinta do Infraprev, sua gestão e administração foram terceirizadas para empresas especializadas, com registro e sob supervisão da CVM. Dessa maneira, no seu entender, as apurações realizadas constituiriam juízo ex post de uma decisão passada e, portanto, juízo enviesado pois os fatos posteriores não eram conhecidos.

31. Relativamente à apuração da Previc (item 16, 'd'), o responsável registrou que teve o Auto de Infração 22/2018/PREVIC lavrado contra si, tratando da 2ª emissão – e aditamento – do investimento no FIP GEP. Todavia, a Câmara de Recursos reconheceu a prescrição (peças 165, 206, 221 e 222), com base no Decreto 4.942/2003, em decisão de 18/5/2021. Como aquela autarquia é a reguladora setorial, insistir no presente processo configuraria 'sobreposição de entes fiscalizadores, com evidente bis in idem regulatório e fiscalizatório sobre o administrado' (peça 161, p. 43).

32. Embora o provimento do recurso tenha se escorado na prescrição, o responsável arguiu que, caso tivesse sido julgado pelo mérito, 'havia sugestão de provimento dos recursos para julgar improcedente o auto de infração' (peça 161, p. 41), por entender aquele colegiado que isso seria 'penalizar com base no resultado' e que o 'investimento no FIP GEP em 2012, com a manutenção de sua participação, não caracteriza[ava] falta de avaliação de riscos nem descumprimento das regras' (peça 161, p. 42).

33. Quanto ao PAR 2/2018 (item 16, 'e'), o responsável alegou que se tratou de processo de responsabilização administrativa baseado em documentação incompleta, por não ter incluído arcabouço das instâncias que atuaram no 'monitoramento, fiscalização e supervisão dos investimentos' (peça 161, p. 60), tanto no comitê executivo (CEI) quanto nos conselhos fiscal e deliberativo.

34. Segundo a defesa, o relatório da FGV se baseou em menos atas (cinco arquivos) do que o real volume produzido pelos órgãos internos responsáveis por monitorar os investimentos. Ao concentrar o exame somente nos atos do comitê de investimentos, teria acarretado 'supressão de provas essenciais para a defesa dos investigados' (peça 161, p. 62), que evidenciariam que o investimento fora monitorado por diversas instâncias internas e externas, lastreada em 'vasta documentação', com 'análise e discussões técnicas', 'diligência documental e legal' (peça 161, p. 66-67), sem elementos à época a indicar risco excessivo ou má gestão do FIP.

35. A aludida documentação suprimida compreendia (peça 161, p. 179-180, itálico mantido):

1. Relatórios de Acompanhamento enviado pelos gestores (113 arquivos);
2. Propostas de Investimentos e análise internas das 1ª e 2ª emissões (9 arquivos);
3. Atas dos Comitês de Investimentos do FIP BEP (21 arquivos)
4. Avaliações de Patrimônio Líquido FIP BEP (27 arquivos);
5. Demonstrações Financeiras e parecer dos auditores para as SPEs em 2013 (25 arquivos)
6. Correspondências entre administradores e gestores (12 arquivos);
7. Books dos Empreendimentos (28 arquivos);
8. Pareceres Jurídicos sobre os processos das SPEs (33 arquivos)
9. Regulamentos e suas alterações (26 arquivos)
10. Relatórios Internos de Acompanhamento (79 Arquivos)
11. Contratos, Boletins e recibos de Subscrição (18 arquivos)

36. Nessa esteira, defendeu que 'não é adequado esperar que o CDI, instância colegiada de natureza deliberativa, realizasse estudos, análises, auditorias', pois não teria 'condições de acompanhar o dia a dia do Fundo de Investimentos externo, que dispunha de estrutura de governança própria e específica para o desempenho de suas funções definidas no Regulamento' (peça 166, p. 66).

37. Com isso, a apuração interna teria conferido 'tratamento privilegiado' a determinados comitês do Infraprev, 'desconsiderando a participação ativa dessas instâncias no processo de fiscalização, monitoramento e supervisão dos investimentos' (peça 161, p. 70), em detrimento de outros, que teriam sido desproporcionalmente responsabilizados. De acordo com o defendente, essa situação seria uma 'ofensa à legalidade processual, (...) concorrendo para a nulidade do processo (...) [e] dos seus desdobramentos como a presente TCE' (peça 161, p. 70).

38. Em adição, alegou a suspeição do presidente da comissão julgadora do PAR 2/2018 (peças 197 e 243) em 15/5/2019, em razão de ter participado e presidido o Conselho Deliberativo desde 2012. Conforme a

defesa, como suas funções no período envolveram 'o monitoramento e a supervisão da execução da política de investimentos do Infraprev', bem como a 'elaboração de normas' e a escolha das 'empresas e profissionais envolvidos nos exames' (peça 161, p. 135), ele não possuiria 'o grau de independência necessário para julgar com imparcialidade, distanciamento e isenção o referido caso no PAR 2/2018' (peça 161, p. 136).

39. Em reforço, o responsável asseverou que o rito processual não seguira o Estatuto Social do Infraprev (arts. 70 a 78), pois não se considerou que os fatos apurados envolviam a atuação (fiscalização e supervisão dos investimentos) das instâncias mais elevadas (conselhos fiscal e deliberativo), o que impediria o julgamento por esses órgãos e o remeteria aos patrocinadores da entidade.

40. Relativamente ao processo decisório (item 16, alínea 'f'), o responsável destacou que a oferta pública foi registrada e autorizada pela CVM, em conformidade com os normativos pertinentes, e que o FIP 'apresentou aderência aos requisitos de elegibilidade preconizados na Política de Investimentos do Infraprev de 2008, Item 2.6.2' (peça 161, p. 141).

41. A aludida regularidade de requisitos teria sido atestada pelas áreas técnicas responsáveis do instituto e pelas instâncias decisórias superiores competentes para aprovação das transações e supervisão dos investimentos. Outrossim, seus órgãos de fiscalização e controle não teriam apontado qualquer desconformidade.

42. No mérito das operações (peça 161, p. 145 e 148), o INFRAPREV iria investir, ao longo de 6,5 anos (período de investimentos), uma parcela reduzida de seu patrimônio (1,64%), evidenciando a preocupação quanto à diversificação de seus investimentos que respeitou todos os limites prudenciais estabelecidos na Política de Investimentos do INFRAPREV de 2008, páginas 29 e 31 [peças 186 e 232].

(...)

o indexador definido para a rentabilidade inicial era composto por IPCA + 8,0% ao ano era superior à meta atuarial exigida na política de investimentos do INFRAPREV que era de INPC + 6% ao ano.

(...)

o FIP Global Equity Properties Fundo de Investimentos em Participações apresentava-se como uma alternativa de investimento convergente com a estratégia de diversificação contemplada na legislação vigente, na Política de Investimentos do INFRAPREV – 2008 e que fora autorizada pela Comissão de Valores Mobiliários - CVM.

43. Além disso, dada a estrutura de governança do FIP e da EFPC e o perfil técnico dos agentes envolvidos (gestora e administradora), a defesa pontuou que houve análise dos riscos (peça 161, p. 149-152), com identificação de seus fatores e indicativo de mecanismos mitigadores (peça 161, p. 153-156).

44. Nesse quadro, o responsável não teria praticado irregularidade ao opinar favoravelmente aos investimentos – tampouco o colegiado por ele integrado –, haja vista ter agido 'pautado na boa-fé, em documento técnico, sendo inexigível conduta diversa' (peça 161, p. 158).

45. Especificamente quanto ao aditamento da 2ª subscrição, manifestou opinião de que se tratou de falha operacional em documento com mero erro de data. Por sua vez, como 'continha chancela da área jurídica e assinatura das demais áreas envolvidas (...) consignou sua assinatura', mas 'se este erro tivesse sido identificado oportunamente, teria (...) solicitado a correção' (peça 161, p. 162).

46. Como último aspecto do processo decisório, destacou que a FVG não teria observado as implicações de a gestão do investimento ter sido terceirizada, o que legitimaria a expectativa de profissionalismo e especialização.

47. Dessa maneira, não existiria nexo de causalidade entre a conduta de Carlos Duque e o dano pelo qual foi citado (item 16, 'g'). Nesse diapasão, o responsável pugnou que o desempenho global do Infraprev superou a meta atuarial no período, bem como que o insucesso do FIP decorreu de fatores externos e de má gestão da gestora do fundo, não de omissão ou erro dos dirigentes do Infraprev.

48. Em consonância com a defesa, o investimento foi monitorado por diversas instâncias internas (órgãos de assessoramento) e externas (sem ingerência do Infraprev) e não havia elementos à época que indicassem risco excessivo ou má gestão do FIP. Ao contrário, não se deveria 'diminuir a relevância do cenário para desmerecer a análise feita pela GEFIN/GEAFI, porque o investimento foi calcado em um cenário positivo para o segmento, antevisto na Política de Investimentos' (peça 161, p. 169).

49. Tratando das instâncias internas, a defesa destacou que o Conselho Fiscal (Confi), atuando nessa questão, examinou as atas do comitê gestor de investimentos e do comitê executivo de investimentos e se pronunciou (imagens na peça 161, p. 72-123) no sentido de que os riscos de crédito estavam 'em conformidade com os estabelecidos na Política de Investimentos e pela Resolução CMN nº 3.456' (peça 161, p. 71).

50. No âmbito externo, o Infraprev contava com monitoramento e consultorias especializadas (incluindo o Bradesco como agente custodiante), que acompanhavam os investimentos e atestavam a

regularidade dos procedimentos. Os relatórios de acompanhamento e auditoria não apontaram irregularidades ou omissões relevantes à época dos fatos.

51. Igualmente, o Conselho Deliberativo (Conde) fiscalizou o FIP GEP, por meio de auditoria, de maneira que, no entender do responsável, o dever de supervisão do fundo vinha sendo cumprido na época (peça 161, p. 124-134), o que implicaria quebra de nexo de causalidade entre suas condutas e eventuais resultados danosos.

52. Ademais, impugnou a acusação por não individualizar as condutas dos imputados, o que violaria o direito de defesa e a exigência de responsabilidade subjetiva. Nessa esteira, argumentou que a responsabilização dos dirigentes de entidades fechadas de previdência complementar dependeria de demonstração de culpa ou dolo, com nexo causal entre conduta e dano, conforme decisões judiciais e administrativas. Logo, sem individualização a acusação seria nula (peça 161, p. 166-184).

53. Destacando a colegialidade das decisões no Comitê Diretor de Investimentos e sua sujeição à fiscalização do Conselho Fiscal e à supervisão do Conselho Deliberativo, impugnou a responsabilização individual sem demonstração conduta dolosa ou culposa específica (responsabilidade subjetiva), nos termos do art. 63 da Lei Complementar 109/2001. Em reforço (peça 161, p. 170-171), anotou decisão da CRPC e o voto no Acórdão 2006/2006-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler).

54. Consequentemente, não se poderia cogitar de solidariedade, ainda mais porque essa não se presume, mas decorre da lei ou do contrato, nos termos do art. 265 do Código Civil. E, para efeitos de seu art. 942, seria necessária a ocorrência do rechaçado nexo de causalidade entre a conduta de vários agentes e o dano, consoante assentado no julgamento do Recurso Especial (REsp) 739.289 pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ).

55. Ao final (item 16, 'h'), a defesa requereu o acolhimento das alegações com o fito de rejeitar as imputações da citação ou, subsidiariamente, a produção de todas as provas admitidas em direito, especialmente a pericial, e a juntada de documentação suplementar, sobretudo das atas do Conselho Fiscal, Conselho Deliberativo e Comitê Executivo de Investimentos relativas ao FIP BEP (antigo FIP GEP) e respectivos anexos, para comprovar a regularidade dos procedimentos e afastar a responsabilidade do defendente.

III.2. Alegações de defesa do Sr. Alexandre Franco Garioli (peça 160)

56. O Sr. Alexandre Franco Garioli foi citado por meio do Ofício 39489/2024-Seproc (peça 110) em 11/9/2024 (peça 116) para apresentar alegações de defesa por ter (item 12.38 desta instrução):

[Irregularidades no processo decisório que culminou no investimento malsucedido de recursos do Infraprev no FIP BEP (2ª subscrição e seu aditamento)]

[elaborado] viciadas análises no Memorando GEADM n. 13/2010 (peça 91, anexo eletrônico 'a.4') e no Parecer GEADP 001/2012 (peça 91, anexo eletrônico 'a.6'), que serviram de base para a efetivação da 2ª subscrição e seu aditamento de cotas do FIP BEP, considerando oportuna a subscrição com base apenas em dados apresentados pelo gestor do Fundo, sem apresentar reflexão adequada sobre o monitoramento do investimento e estudos técnicos detalhados que validassem a subscrição adicional, emitindo opinião não devidamente informada e refletida, em inobservância de um dever de cuidado, o dever de meio consubstanciado na chamada business judgement rule, caracterizando um erro grosseiro que atrai a responsabilização pessoal pelos discutidos prejuízos (decorrentes da 2ª subscrição, de seu aditamento e de parcela do aporte compulsório), conforme o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB);

[Em conjunto com Carlos Frederico Aires Duque (item 14) e Miguel Alexandre da Conceição David (item 78)] como membros do Comitê Diretor de Investimentos do Infraprev, [aprovado] a 2ª subscrição e seu aditamento no malsucedido investimento no FIP BEP, conforme a Ata CDI 004/2010, de 22/2/2010 (peça 91, anexo eletrônico 'a.5') e a Ata n. 003/2012, de 10/2/2012 (peça 91, anexo eletrônico 'a.7'), com base nas inquinadas análises insertas no Memorando GEADM n. 13/2010 e no Parecer GEADP 001/2012, sem o devido cuidado de verificar e questionar a ausência de reflexão adequada sobre o monitoramento do investimento e estudos técnicos detalhados que validassem a subscrição adicional, e sem observar que não cabia à GEADM e à GEADP a realização de análise técnica para fundamentar o investimento, mas à GEFIN, de acordo com as disposições dos normativos internos de atribuições de cargos gerenciais do Infraprev, tomando decisão não devidamente informada e refletida, em inobservância de um dever de cuidado, o dever de meio consubstanciado na chamada business judgement rule, caracterizando um erro grosseiro que atrai a responsabilização pessoal pelos discutidos prejuízos (decorrentes da 2ª subscrição, de seu aditamento e de parcela do aporte compulsório), conforme o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

57. Apresentou defesa em 29/10/2024 (peça 160). Além da tempestividade (peça 160, p. 2) – a qual se

aceita desde já – e de contextualização das ocorrências do processo e das imputações aos responsáveis (peça 160, p. 3-4), seus argumentos foram, em suma:

a) O Tribunal de Contas da União não teria jurisdição sobre entidades fechadas de previdência complementar (peça 160, p. 4-5);

b) A defesa teria sofrido prejuízo em decorrência do prazo de mais de dez anos desde a ocorrência dos fatos (peça 160, p. 5-7);

c) Não existiria dano ao erário (peça 160, p. 8-9);

d) A prescrição já teria operado (peça 160, p. 9-14);

e) Não houve erro grosseiro (peça 160, p. 14-22);

f) O responsável não aprovou investimentos, pois era impedido de votar (peça 160, p. 23-27);

g) Não existiria nexo de causalidade entre sua conduta e o dano, ante a imprevisibilidade das fraudes (peça 160, p. 27-32);

h) A patrocinadora teria maior responsabilidade, decorrente do dever mais elevado de supervisão da EFPC (peça 160, p. 32-33);

i) O cálculo do débito estaria incorreto (peça 160, p. 33-35);

j) Conclusões e pedidos (peça 160, p. 36-38).

58. Iniciando pela alegação de incompetência do TCU para fiscalização fundos de pensão (item 56, alínea 'a'), o argumento se assemelha ao defendido pelo Sr. Carlos Duque (itens 16, 'a', e 18 a 22 desta instrução), com o acréscimo da menção ao Mandado de Segurança '(MS) 37.802 impetrado pelo SINDAPP' no STF (peça 160, p. 4), do Acórdão 1819/2024-TCU/Plenário e de comunicação da Presidência desta Corte em 9/4/2024, os quais, no entendimento da defesa, reforçariam a tese aventada de carência de jurisdição de contas no caso concreto.

59. Em relação ao prejuízo à ampla defesa (item 56, alínea 'b'), o responsável afirmou que além do impedimento à recordação de detalhes de interesse das ocorrências, o PAR no qual se baseou o Infraprev para realizar as imputações nesta TCE foi nulo, em razão de sigilo e incompletude de documentos. De acordo com o responsável, os então dirigentes do instituto não apenas teriam consciência da ilicitude, como teriam compactuado para 'deixar as nulidades menos evidentes' (peça 161, p. 7).

60. Quanto à inexistência do dano ao erário (item 56, alínea 'c'), estaria calcada na causação do prejuízo por entidades privadas (Citibank e Global Equity) que, em âmbito arbitral, teriam sido derrotadas na lide valorada em R$ 200 milhões, a título de danos emergentes e lucros cessantes em favor do FIP BEP e que, por essa razão, já teriam iniciado, em 2021, a indenizar o fundo (R$ 39,2 milhões). 'Portanto, sem prejuízo, não há dano de natureza privada. Muito menos, ao erário' (peça 160, p. 9).

61. No que toca à prescrição (item 56, alínea 'd'), além do argumentado pelo Sr. Carlos Duque (itens 16, 'b', e 23 a 26), este defendente alegou o prazo quinquenal foi superado quer seja contado: I) das decisões de investimento até o auto de infração da Previc; II) das prestações de contas sobre os investimentos à Previc (em 2011 e 2013) até o auto de infração da autarquia; ou de fiscalização pelo TCU em 2017 (relatório de levantamento mencionando o Fundo Global Equity no Acórdão 595/2018-Plenário) até a citação.

62. Concernente ao erro grosseiro (item 56, alínea 'e'), com amparo no art. 12 do Decreto 9.830/2019 e invocando o Acórdão 2391/2018-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), o responsável defendeu que não ocorreu, porque (peça 160, p. 14):

se um empregado comete erro grosseiro; se erro grosseiro pode ser identificado e evitado por qualquer pessoa — mesmo— abaixo da média; se o erro grosseiro é uma omissão registrada em ata; se os gestores estatutários não são pessoas abaixo da média; se os auditores do INFRAPREV também não são pessoas abaixo da média; teria sido fácil identificar e corrigir o erro.

63. Nessa esteira, entre 2010 e 2017 (quando o responsável se aposentou), dezenas de ocupantes dos Conselhos Deliberativo e Fiscal da entidade teriam tido a oportunidade de identificar seus erros e passado ao largo, o que impediria a qualificação de 'grosseiro', necessária para sancioná-lo nos termos da LINDB.

64. Ampliando o quadro para as demais pessoas envolvidas nas operações com o FIP integrantes dos demais fundos de pensão cotistas (gestores e auditores), a defesa concluiu pela impossibilidade lógica de imputação de erro grosseiro, escorando-se no Acórdão 324/2024-Plenário (Min.-Rel. Augusto Sherman), pois esse seria 'uniforme e deliberado' e equivaleria a 'uma incompetência crônica ou uniforme' (peça 160, p. 17).

65. Além disso, citando o Acórdão 1808/2023-Plenário (Rel. Min. Aroldo Cedraz), a defesa alegou que o próprio Tribunal teria avaliado que o setor carece de diretrizes e regras claras em sua normatização. E que a situação certamente seria ainda pior doze ou catorze anos atrás, época dos investimentos.

66. Na sequência, destacou que em sua esfera de atuação, a CVM acusou o Citibank de não fiscalizar o Global Equity, mas, ainda assim, não o teria condenado, em razão de que 'sem sinais de alerta, ressalvas ou

parágrafos de ênfase da KPMG (Auditoria do Fundo), não era exigível que CITIBANK duvidasse de informações fornecidas pela GLOBAL EQUITY', este sim condenado por operações fraudulentas (peça 160, p. 20).

67. Nesse caso, se tivesse ocorrido erro grosseiro teria sido praticado pelos auditores da KPMG, mas esta permaneceu fora do escopo desta TCE desde sua fase interna (peça 160, p. 21):

107. Gigante mundial e expert em gestão, o CITIBANK não teria como imaginar as fraudes e os desvios, concluiu a CVM.

108. Gigante mundial e expert em auditoria, a KPMG não emitiu sinais de Alerta, concluiu a CVM.

109. O ex-empregado que age tal como dezenas de outras pessoas físicas deve suspeitar que crimes estão sendo cometidos, concluiu o Conselho Deliberativo do INFRAPREV.

110. Não há como concordar com esse raciocínio.

68. Mesmo o Ministério Público Federal (MPF), ao coletar e apresentar provas e denunciar o Diretor Executivo da Global Equity por fraude, teria deixado de enxergar 'indícios de problema na conduta dos empregados do INFRAPREV. Pelo contrário, afirmou que os crimes induziram e mantiveram os cotistas em erro' (peça 160, p. 21).

69. A seu turno, no âmbito da autorregulação do mercado, a Global Equity sofreu penas de advertência pública e multa pela ABVCAP/ANBIMA, em 26/2/2018, por violação do dever fiduciário (peça 160, p. 22).

70. No pertinente à sua vedação de votar (item 56, alínea 'f'), 'o ex-empregado da Gerência de Administração estava presente nas reuniões do CDI (...), proibido de votar. É o que se prova ao examinar documentos anexados pelo INFRAPREV na peça 55 [p. 70]' (peça 160, p. 23). Em suma, sua função, enquanto ocupante de cargo de terceiro escalão, não era de administrador do instituto, haja vista que seu vínculo era de relação trabalhista.

71. Nessa linha, sua atuação – limitada a apresentar os investimentos – não possuiria nexo de causalidade com eventual dano ao erário (item 56, alínea 'g'), porque mesmo 'que os riscos não tivessem sido avaliados, o dano privado foi causado pelo crime. E o crime não era previsível' (peça 160, p. 27).

72. Para a defesa, 'as críticas feitas à apresentação se baseiam em dados atuais, facilitando, em muito, um viés [de retrospectiva]' (peça 160, p. 29). Isso porque, em seu entendimento, a Global Equity era uma organização insuspeita e o fundo era administrado pelo Citibank e auditado pela KPMG, tudo a apontar na direção de correção das condutas e, portanto, da imprevisibilidade das fraudes perpetradas e da crise imobiliária (iniciada em 2013).

73. No entendimento do defendente (item 56, alínea 'h'), o principal supervisor do Infraprev – com correspondente dever maior de fiscalização – era a Infraero, por ser a patrocinadora do fundo de pensão e controladora de seu Conselho Deliberativo. Por essa razão, deveria ser responsabilizada por culpa in eligendo, a exemplo do que teria promovido o MPF em relação à Caixa e o TCU em relação à Petrobras, no Acórdão 2730/2010-Plenário (Rel. Min. Valmir Campelo).

74. Acerca do débito (item 56, alínea 'i'), a defesa impugnou a premissa de 'que perdas causadas pelos crimes praticados contra o Fundo, mesmo anos depois, são de responsabilidade de pessoas físicas que apresentaram a possibilidade de investimento em uma reunião', pois isso equivaleria a 'imaginar possível a aplicação a particulares de algo ainda mais gravoso do que a já rejeitada teoria do risco integral do Estado' (peça 160, p. 33).

75. Logo, 'a lógica do INFRAPREV é: Quem apresentou material que antecedeu a decisão de compra de ações das LOJAS AMERICANAS é responsável por prejuízos depois causados pela revelação da fraude contábil' (peça 160, p. 33-34).

76. Ademais, o valor imputado seria desproporcional com supedâneo no art. 944 do Código Civil e no Acórdão 1835/2024-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler). Na linha desse acórdão e sem admissão de culpa, o defendente ponderou que (peça 160, p. 134):

***182.** Reproduzindo o mesmo raciocínio técnico, consideremos os números recentes do CITIBANK BRASIL:*

***(a)** Lucro Líquido: R$ 1.833.321.000,00 (Um bilhão, oitocentos e trinta e três milhões trezentos e vinte um mil reais).*

***(b)** Distribuição aos sócios estrangeiros: R$ 1.695.000.000,00 (Um bilhão, seiscentos e noventa e cinco milhões de reais).*

***(c)** Ativo total: R$ 160.258.855.000,00 (Cento e sessenta bilhões, duzentos e cinquenta e oito milhões, oitocentos e cinquenta e cinco mil reais).*

183. *Ao usar a mesma lógica expressa no Ac. 1835/2024, compara-se a renda per capita anual do 1% mais rico da população brasileira em 2023: R$ 247.968,00.*
184. *Assim, o CITIBANK tem capacidade de pagamento 7.393,37 vezes maior por ano do que o mencionado grupo de pessoas físicas (R$1.833.321.000,00 / R$ 247.968,00). Dessa forma, na hipótese (teórica) do débito ser imputado, deveria ser dividido por 7.393,37.*
185. *Visto de outra forma, o valor do suposto dano é de R$ 80.100.390,85; logo:*
(a) *O CITIBANK BRASIL teria que abater ligeiramente seu lucro líquido anual. Seus acionistas estrangeiros, ainda assim, receberiam R$1.614.899.610 (Um bilhão, seiscentos e quatorze milhões oitocentos e noventa e nove mil seiscentos e dez reais);*
(b) *Uma pessoa no 1% mais rico da população teria que trabalhar 323 (trezentos e vinte e três) anos inteiros [R$80.100.390,85 / R$247.968,00]. E, se considerarmos os dados do Banco Central sobre a vida economicamente ativa média do brasileiro (32,2), a consequência seria de aproximadamente 10 vidas de trabalhos forçados apenas para pagar esse valor.*
186. *Todos esses cálculos são conservadores. (...)*
188. *Em conclusão: se o CITIBANK for responsável pelo pagamento, o impacto será de cerca 0,1%, ou seja perto de* ***2*** *horas de expediente anual no lucro de seus sócios controladores estrangeiros.*
77. Ao final, depois de sumarizar as alegações de defesa que apresentou (item 56, alínea 'j'), o responsável requereu a produção de provas, inclusive testemunhal, e, sucessivamente: o reconhecimento da prescrição, o arquivamento por falta de pressupostos (prejuízo ao contraditório e ampla defesa) ou de incompetência do TCU para a fiscalização de EFPC ou o julgamento de mérito pela regularidade das contas.

III.3. Alegações de defesa do Sr. Miguel Alexandre da Conceição David (peças 141 a 145)

78. O Sr. Miguel Alexandre da Conceição David foi citado por meio do Ofício 39485/2024-Seproc (peça 115) em 16/9/2024 (peça 135) para apresentar alegações de defesa por (item 12.38 desta instrução):
[Irregularidades no processo decisório que culminou no investimento malsucedido de recursos do Infraprev no FIP BEP (1ª subscrição), individualmente]
como Gerente de Aplicações Financeiras do Infraprev, subscreveu a viciada Análise Técnica n. 003/2008 (peça 91, anexo eletrônico 'a.2'), que serviu de base no processo decisório que resultou no ruinoso investimento no FIP BEP (1ª subscrição), sem avaliar efetivamente os riscos envolvidos e sem apresentar premissas que justifiquem as suscitadas altas taxas de retorno, além de incorrer em outras inconsistências apontadas pela Comissão Técnica de Apuração (peça 42, p. 63), emitindo parecer favorável ao negócio não devidamente informado e refletido, em inobservância de um dever de cuidado, o dever de meio consubstanciado na chamada business judgement rule, caracterizando um erro grosseiro que atrai a responsabilização pessoal pelos discutidos prejuízos (decorrentes da 1ª subscrição e de parcela do aporte compulsório), conforme o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB);
[1ª subscrição, em conjunto com Carlos Frederico Aires Duque (item 14) e Maria Lúcia Araújo Rocco (item 92)]
como membros do Comitê Diretor de Investimentos do Infraprev, [aprovado] a 2ª subscrição e seu aditamento no malsucedido investimento no FIP BEP, conforme a Ata CDI 004/2010, de 22/2/2010 (peça 91, anexo eletrônico 'a.5') e a Ata n. 003/2012, de 10/2/2012 (peça 91, anexo eletrônico 'a.7'), com base nas inquinadas análises insertas no Memorando GEADM n. 13/2010 e no Parecer GEADP 001/2012, sem o devido cuidado de verificar e questionar a ausência de reflexão adequada sobre o monitoramento do investimento e estudos técnicos detalhados que validassem a subscrição adicional, e sem observar que não cabia à GEADM e à GEADP a realização de análise técnica para fundamentar o investimento, mas à GEFIN, de acordo com as disposições dos normativos internos de atribuições de cargos gerenciais do Infraprev, tomando decisão não devidamente informada e refletida, em inobservância de um dever de cuidado, o dever de meio consubstanciado na chamada business judgement rule, caracterizando um erro grosseiro que atrai a responsabilização pessoal pelos discutidos prejuízos (decorrentes da 2ª subscrição, de seu aditamento e de parcela do aporte compulsório), conforme o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB);
[2ª subscrição e seu aditamento, em conjunto com Alexandre Franco Garioli (item 56) e Carlos Frederico Aires Duque (item 14)]
como membros do Comitê Diretor de Investimentos do Infraprev, aprovaram a 2ª subscrição e seu aditamento no malsucedido investimento no FIP BEP, conforme a Ata CDI 004/2010, de 22/2/2010 (peça 91, anexo eletrônico 'a.5') e a Ata n. 003/2012, de 10/2/2012 (peça 91, anexo eletrônico 'a.7'), com base nas inquinadas análises insertas no Memorando GEADM n. 13/2010 e no Parecer GEADP 001/2012, sem o devido cuidado de verificar e questionar a ausência de reflexão adequada sobre o monitoramento do investimento e estudos

técnicos detalhados que validassem a subscrição adicional, e sem observar que não cabia à GEADM e à GEADP a realização de análise técnica para fundamentar o investimento, mas à GEFIN, de acordo com as disposições dos normativos internos de atribuições de cargos gerenciais do Infraprev, tomando decisão não devidamente informada e refletida, em inobservância de um dever de cuidado, o dever de meio consubstanciado na chamada business judgement rule, caracterizando um erro grosseiro que atrai a responsabilização pessoal pelos discutidos prejuízos (decorrentes da 2ª subscrição, de seu aditamento e de parcela do aporte compulsório), conforme o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

79. Respondeu a citação em 1º/10/2024 (peça 141). Além de enumeração das alegações, registro de perfil do responsável (peça 141, p. 1-3) e descrição do funcionamento das entidades de previdência complementar (peça 141, p. 9-11) – o que não constitui propriamente matéria de defesa –, seus argumentos foram, em suma:

a) A incompetência do TCU para fiscalizar EFPC e aplicar sanções a seus dirigentes (peça 141, p. 3-14);

b) A ocorrência da prescrição (peça 141, p. 15-20), que não será aqui repetida, tendo em vista que se trata de argumentação já abordada nas defesas anteriores (itens 16, alínea 'b', 23 a 26, 57, 'd', e 61) e analisada em seção específica desta instrução (III.1);

c) A correção e adequação do processo decisório dos investimentos (peça 141, p. 20-27);

d) Pedidos (peça 141, p. 14 e 27).

80. Como anexos, encaminhou:

a) Condecoração recebida do Infraprev pelo responsável em 2017 (peça 142);

b) Pareceres contrários à submissão das EFPC à jurisdição de contas de 1991 (peça 143) e 2020 (peça 144);

c) Memorando confidencial a respeito da regularidade de certos contratos celebrados pelo FIP GEP (peça 145).

81. Sobre a alegada <u>incompetência do TCU</u> para fiscalizar as EFPC (item 79, alínea 'a'), além do que outros responsáveis alegaram e que já se registrou anteriormente (itens 16, alínea 'a', 18 a 22, 57, alínea 'a', e 58) e, por isso, não será aqui repetido, o Sr. Miguel Alexandre acrescentou o que segue.

82. Inicialmente, fez menção ao julgamento do Recurso Extraordinário 333.308 pelo STF em 11/6/2002, a lições doutrinárias e dispositivos legais (art. 40, § 15 e art. 202 da Constituição, art. 4º do Decreto-Lei 200/1967 e arts. 1º e 31, § 1º da Lei Complementar 109/2001), a fim de ressaltar a natureza privada e externa à administração pública, tanto dos fundos de pensão quanto dos recursos geridos e do vínculo contratual entre seus integrantes e beneficiários.

83. Ademais, a natureza de comunhão de recursos semelhante a fundos de investimentos (condomínio de natureza especial, segundo o art. 1.368 do Código Civil), imporia às EFPC uma segregação patrimonial que impediria a jurisdição do TCU, em função da titularidade pertencer a outras pessoas, não integrantes da administração pública. Noutro giro (peça 141, p. 11-12),

[a]ssumir que os recursos dos planos de benefícios continuam públicos porque tiveram aportes de entes ou empresas estatais e que, portanto, estaria o TCU autorizado a fiscalizar diretamente as EFPC, poderia conduzir a situações pitorescas e absolutamente desarrazoadas. Por exemplo, deveria ser admitida a hipótese, juridicamente absurda, da fiscalização sobre o uso que o empregado público faz do vale refeição, do plano de saúde colocado à sua disposição ou, em última análise, até do próprio salário.

(...) [T]erá que ser admitida, ainda, a investigação direta daquela Corte de Contas nas empresas privadas investidas por tais entidades de previdência, como por exemplo, a Vale do Rio Doce, o Banco Itaú e inúmeras outras grandes companhias privadas listadas na bolsa de valores brasileira e que possuem entre seus acionistas as EFPC ou fundos de investimentos dos quais tais entidades são cotistas.

84. Desse modo, para a defesa, como a previdência complementar é atividade econômica com entidade fiscalizadora própria (Previc) – e de atuação intensa –, o TCU não poderia atuar, haja vista que a competência daquela é indelegável.

85. A respeito do <u>processo decisório</u> (item 79, alínea 'c'), o responsável afirmou que, a despeito da crise do setor imobiliário norte-americano iniciada em 2007, 'o mercado imobiliário permanecia com destacado interesse no universo dos private equitys, dado seus alvissareiros indicadores de sucesso', mas que, mesmo com essa atratividade, os processos de seleção 'davam-se dentro dos limites que tais circunstâncias impunham', o que incluía 'investigação dos registros do Fundo diante da CVM, assim como a existência de' prospectos registrados na CVM (peça 141, p. 21).

86. Adicionalmente (peça 141, p. 21-22),

Com relação à identificação dos riscos decorrentes da atividade de incorporação imobiliária, vale ressaltar que a estrutura do investimento previa, como mecanismo mitigador de riscos, (i) a participação do FIP

GLOBAL EQUITY PROPERTIES no processo decisório das SPEs na qualidade de controlador isolado ou participante do bloco de controle, exercendo, assim, efetiva influencia na definição de sua política estratégica e em sua gestão; (ii) a obrigação de os demais acionistas das SPEs adquirirem as ações de titularidade do FIP GLOBAL EQUITY PROPERTIES, após a conclusão do empreendimento e a venda da última unidade imobiliária pela SPE, restando aos acionistas remanescentes a obrigação de compra das ações e a impossibilidade de liquidação das referidas SPEs pelo prazo de 25 anos.

(...)

Tudo estava em conformidade (dentro das expectativas presentes naquela época) e o Fundo já havia passado pelo crivo da CVM, não havendo motivo para que o ora Defendente deixasse de dar curso ao investimento nos moldes apresentados, como o fez, eis que também aspectos formais estavam plenamente preenchidos e satisfeitos.

87. Tudo isso numa conjuntura atestada por publicações especializadas de que o mercado imobiliário brasileiro se destacava, desde anos anteriores a 2008, por crescimento econômico dirigido 'pela estabilidade econômica, baixa taxa de inflação, declínio das taxas de juros, (...) alongamento de prazos de financiamento e (...) pelos avanços na legislação [Leis 10.931/2004, 11.196/2005 e 11.908/2009]' (peça 141, p. 23).

88. Em acréscimo, não haveria, no sentir da defesa, suspeitas para não realizar a recomendação e aprovação do investimento, tendo em vista que (peça 141, p. 24):

O FIP GLOBAL EQUITY continha todas as características necessárias para ser um bom investimento. Já possuía seu registro junto a CVM, Prospecto Definitivo devidamente registrado, Plano de Negócios alinhado com as expectativas do setor imobiliário da época, equipe experiente e aprovação do investimento por parte de algumas (mais de 3) outras entidades fechadas de previdência complementar ('EPFC') e com outras em análise.

89. Consequentemente, o responsável atribui todo o malogro à fraude praticada pelo gestor originário do fundo, fator sobre o qual os cotistas não teriam qualquer possibilidade de ingerência ou motivo de previsibilidade. Dessa maneira, ao detectarem os problemas, esses cotistas teriam adotado providências cabíveis, recorrendo ao regulador e à arbitragem.

90. Em suma, no âmbito de atuação do defendente, todas as condutas por ele praticadas teriam respaldo nas circunstâncias da época, na legislação que rege a matéria e nos normativos internos do Infoprev, de modo que não poderia ter dado causa a qualquer prejuízo ao fundo de pensão. Por outro lado, todo o dano seria decorrente de fator externo e independente da sua atuação, qual seja, a fraude perpetrada pelo gestor do FIP.

91. Diante disso, o defendente requereu o arquivamento deste processo seja por falta de legitimidade legal do Infraprev para propô-lo – o que constituiria carência de pressuposto para a instauração da TCE –, seja pela incompetência do TCU para fiscalizar os fundos de pensão (item 79, alínea 'd').

III.4. Alegações de defesa da Sra. Maria Lúcia Araújo Rocco (peça 136)

92. A Sra. Maria Lúcia Araújo Rocco foi citada por meio do Ofício 39486/2024-Seproc (peça 114) em 13/9/2024 (comparecimento por meio da resposta na peça 136) para apresentar alegações de defesa por ter (item 12.38 desta instrução):

[Irregularidades no processo decisório que culminou no investimento malsucedido de recursos do Infraprev no FIP BEP (1ª subscrição), em conjunto com Carlos Frederico Aires Duque (item 14) e Miguel Alexandre da Conceição David (item 78)]

como membros do Comitê Diretor de Investimentos do Infraprev, [aprovado] a 2ª subscrição e seu aditamento no malsucedido investimento no FIP BEP, conforme a Ata CDI 004/2010, de 22/2/2010 (peça 91, anexo eletrônico 'a.5') e a Ata n. 003/2012, de 10/2/2012 (peça 91, anexo eletrônico 'a.7'), com base nas inquinadas análises insertas no Memorando GEADM n. 13/2010 e no Parecer GEADP 001/2012, sem o devido cuidado de verificar e questionar a ausência de reflexão adequada sobre o monitoramento do investimento e estudos técnicos detalhados que validassem a subscrição adicional, e sem observar que não cabia à GEADM e à GEADP a realização de análise técnica para fundamentar o investimento, mas à GEFIN, de acordo com as disposições dos normativos internos de atribuições de cargos gerenciais do Infraprev, tomando decisão não devidamente informada e refletida, em inobservância de um dever de cuidado, o dever de meio consubstanciado na chamada business judgement rule, caracterizando um erro grosseiro que atrai a responsabilização pessoal pelos discutidos prejuízos (decorrentes da 2ª subscrição, de seu aditamento e de parcela do aporte compulsório), conforme o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

93. Apresentou defesa em 25/9/2024 (peça 136). Além da tempestividade (peça 136, p. 4) – a qual se aceita desde já – e de resumo das ocorrências do processo (peça 136, 4-6), seus argumentos foram, em suma:

a) A ocorrência da prescrição (peça 136, p. 6-8), com argumentação distinta da abordada nas defesas anteriores (itens 16, alínea 'b', 23 a 26, 57, 'd', e 61), mas de temática previamente analisada em seção específica desta instrução (III.1);
b) A ausência de nexo de causalidade entre sua conduta e o resultado danoso (peça 136, p. 8-11 e 14-19);
c) A Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc) não lavrou auto de infração em desfavor da defendente (peça 136, p. 11 e 14);
d) A imputação de débito seria uma injustiça, porque gestão da responsável fora proveitosa para o Infraprev (peça 136, p. 12-14);
e) Pedidos (peça 136, p. 19-22).
*94. Inicialmente (item 93, alínea 'a'), a responsável destacou que seu mandato na entidade encerrou em 15/7/2008, vinte dias depois da aprovação do investimento. Logo, sua citação em 14/9/2024 se deu dezesseis '**anos e meio depois da aprovação do investimento**' (peça 136, p. 7, em negrito na origem).*
95. Tal situação não estaria em conformidade com o art. 205 do Código Civil, que prevê a prescrição em dez anos. Igualmente, a prescrição também teria ocorrido adotando-se como parâmetro o art. 1º da Lei 9.873/1999, que estabelece prazo quinquenal.
96. Além do mais, apesar de ter agido 'de boa-fé, em reunião realizada em 25.06.2008 e com base em um Parecer Técnico, que recomendava o investimento' (peça 136, p. 8), a defendente sequer teria tido a oportunidade de monitorar ou adotar qualquer providência em relação ao investimento, em razão de sua exoneração em 16/7/2008.
97. Quanto ao mérito, primeiramente a responsável alegou (item 93, alínea 'b') 'que o problema do investimento NÃO FOI NA APROVAÇÃO, mas a ausência de gestão e monitoramento, que não existiram, por parte do próprio Infraprev' (peça 136, p. 8, destaque mantido). Conforme sua defesa, o dano se deu por causa da má gestão do FIP. Se tanto, o Infraprev falhou no monitoramento, não na aprovação, portanto depois do período de sua responsabilidade, o que quebraria o nexo de causalidade necessário para imputar-lhe débito.
98. Nesse sentido, dezenas de outros gestores que passaram pelo instituto ao longo dos anos (peça 136, p. 16-18) deveriam ter percebido as irregularidades. Contudo, em seu entender, se 'nenhum Conselheiro do Inpraprev [sic] em um período de, pelo menos 8 (oito) anos, identificou que grande parte dos empreendimentos imobiliários do FIP, sequer tinham saído do papel' (peça 136, p. 19), ela que não poderia ser responsabilizada.
99. Especificamente quanto à sua atuação (peça 136, p. 9-10),
A aprovação ocorreu com total zelo, cuidado, boa-fé e com base em um Parecer Técnico elaborado pela Area Técnica do Instituto, com previsão de bom retorno financeiro. (...)
O investimento estava aderente à Política de Investimentos do Instituto, uma vez que ao término do prazo de investimento representaria 1,64% dos Recursos Garantidores das Reservas Técnicas do Instituto. Além disso, outros renomados Fundos estavam participando do investimento.
(...)
Na Ata, a deliberação do Comitê foi pela realização do investimento no Global Equity Properties Fundo de Investimento em Participações, no percentual de 5% (...) do volume total da emissão do Fundo, limitado ao valor de R$ 25.000.000,00 (...).
O Fundo pareceu ser um excelente investimento, oferecendo um retorno de IPCA + 8% a.a. (em período de queda na taxa de juros); investimento na construção de imóveis, tendo o país um déficit habitacional notório; tinha como Administrador o CITIBANK; como Gestor, o Global Equity Properties Adm. de Recursos, e como Empresa Auditora a KPMG.
100. Ademais, mesmo a <u>Previc</u> tendo autuado outros responsáveis pelo investimento em questão (Auto de Infração 22/2018/Previc), a defendente 'não figurou como autuada, o que demonstra que o ato de aprovação do investimento não foi motivo de responsabilização' (peça 136, p. 11). Sua explicação para o fato residiu em que só se teria começado a cogitar de inobservância do dever de cuidado depois de 2016, pois, até então, os números estavam favoráveis (item 93, alínea 'c').
101. Nesse contexto, a <u>gestão da responsável</u> (item 93, alínea 'd') teria sido marcada por (peça 136, p. 13-14):
(...) zelo, dedicação e competência ao longo dos 3 (três) anos de mandato, que resultaram em um crescimento patrimonial do Instituto, na ordem de 86,44% (oitenta e seis vírgula quarenta e quatro por cento) frente a uma meta atuarial de 36,64% (...).
É flagrante a abusividade e ilegalidade dos dirigentes do Infraprev ao oferecer representação perante esse Eg. Tribunal no que tange esta ex-dirigente. (...)

Esta ex- dirigente sempre foi diligente, se dedicou muito ao Instituto e sempre cumpriu com suas responsabilidades de Diretora.
E o resultado foi uma gestão bem-sucedida, uma gestão de sucesso!!
O crescimento patrimonial do Instituto fala por si!!
102. Ao final (item 93, alínea 'e'), a responsável requereu o acolhimento de suas alegações de defesa para reconhecimento da prescrição ou, subsidiariamente, sua exclusão do rol de responsáveis em razão da ausência de culpabilidade e nexo de causalidade pelo insucesso do investimento. Requereu, ainda, a produção de provas, fazendo juntar decisão do Conselho Deliberativo do Infraprev a respeito de sua exoneração (peça 136, p. 21).
III.5. Alegações de defesa da Global Equity Administradora de Recursos S.A. (peças 311 a 448)
103. A Global Equity Administradora de Recursos S.A. foi citada por meio do Ofício 49247/2024-Seproc (peça 286) em 14/11/2024 (peça 288) para apresentar alegações de defesa por (item 12.38 desta instrução):
[Irregularidades no processo decisório que culminou no investimento malsucedido de recursos do Infraprev no FIP BEP (1ª e 2ª subscrições)]
como gestora do FIP BEP à época dos fatos, cometeu atos lesivos ao Fundo, em favor de empresas do Grupo Global ou a ele ligadas, destacando-se, entre outras irregularidades, a realização de vultosos investimentos (totalizando R$ 358.416.148,00) com recursos do FIP em SPEs cujo controle acionário era exercido por sócios e dirigentes ligados à gestora, em evidente conflito de interesses, violando o art. 9º, inciso III, do regulamento do FIP BEP, bem como o art. 36 da Instrução CVM 391/2003, infração essa classificada como grave pelo art. 41 da própria Instrução CVM 391/2003, como também realizando volumosos pagamentos a título de taxas de gestão à GEP Imobiliária e à Global Equity Properties Projetos Ltda., em valores que superam um terço do total do capital comprometido por todos os cotistas do Fundo, o que enseja sua responsabilização solidária pelos prejuízos causados aos cotistas, nos termos do art. 9º, § 3º, da IN CVM 391/2003, vigente à época.
104. Apresentou defesa em 29/1/2025 (peça 311). Deixa-se de abordar sua manifestação no tocante: à tempestividade (peça 311, p. 1-2), a qual se aceita desde já; à prescrição (peça 311, 2-3), objeto de análise na Seção III.1 desta instrução; à organização e distribuição de funções do fundo de investimento (peça 311, p. 8-10); e ao histórico de formação da Global Equity e do FIP GEP (peça 311, p. 10-14), por não se tratar propriamente de matéria de defesa.
105. Seus argumentos foram, em suma:
a) O Tribunal de Contas da União não teria competência para fiscalizar as entidades fechadas de previdência complementar (peça 311, p. 3-4);
b) A gestora do FIP GEP apresentou os riscos do fundo para os cotistas desde o princípio (peça 311, p. 4-5 e 12-16);
c) Nenhum sócio, diretor ou funcionário da Global Equity era também sócio das SPE investidas pelo FIP GEP (peça 311, p. 5 e 17);
d) Os pagamentos à GEP Imobiliária e à GEP Projetos eram regulares e tinham previsão no regulamento do FIP (peça 311, p. 5-6, 17 e 40-43);
e) Os cotistas recebiam informações prévias para a decisão de aprovação de novos investimentos do fundo (peça 311, p. 6 e 14-17);
f) Não houve 'custos com projetos que não saíram do papel' (peça 311, p. 6, 22 e 31-36);
g) O mau desempenho do FIP GEP decorreu de fatores estranhos às possibilidades de atuação de sua gestora (peça 311, p. 7-8 e 18-39);
h) Conclusão e pedidos (peça 311, p. 46-47).
106. Como anexos, encaminhou as peças 312 a 448 (11.466 páginas), cujos documentos estão discriminados no final das alegações de defesa (peça 311, p. 48-50).
107. Inicialmente, transcrevendo as competências institucionais do portal do TCU na Internet, a responsável destacou a ausência das EPPC naquele canal. De resto, sua argumentação é semelhante ao que já se tratou nas alegações de defesa anteriores, a respeito da natureza jurídica dessas entidades e sua falta de pertencimento à administração pública, para concluir pelo seu desenquadramento à jurisdição de contas desta Corte.
108. Em relação aos investimentos realizados e à sua gestão à frente do FIP GEP, a defendente primeiramente alegou que todos os riscos foram apresentados aos cotistas, que sempre tiveram ciência de seus níveis elevados, em razão de sua classificação como investidores qualificados e da comunicação da gestora e esse respeito (item 105, alínea 'b').
109. A esse despeito, com a estratégia de investir em projetos, a gestora teria sempre buscado mitigar esses riscos, com medidas como investimentos em cidades de médio porte distintas das capitais (mais saturadas) e prevenção de concentrações quanto aos tipos, sócios, construtores e localidades dos empreendimentos.

110. Desse modo (item 105, alínea 'e'), ao receber projetos de incorporadoras, a Global Equity os analisava (estudo de viabilidade pelo Método Involutivo) sob os aspectos mercadológico, financeiro e jurídico, antes de apresentá-los aos cotistas (com antecedência mínima de trinta dias). Depois de reunir-se com a área técnica de cada um, para saneamento de dúvidas, a gestora do FIP submetia os projetos à aprovação dos cotistas (comitês de investimentos), por meio de 'books de investimentos' (28 ao todo, nas peças 346 a 373), que continham (peça 311, p. 14):

todas as informações sobre o empreendimento (apresentação e dados do projeto, informações sobre a região, dados do terreno, análise do sócio incorporador, dados da construção e das projeções de venda, resultados esperados, uso de capital próprio, necessidade de financiamento, estrutura das SPEs, estudo de viabilidade do projeto, resumo global do projeto etc.).

45. Além dos documentos acima, os Books de Investimento incluíam laudos de avaliação dos empreendimentos realizados por empresas conceituadas como Colliers, KPMG, CTE, Sistema Engenharia e Brasil Brokers, por meio do método involutivo de mercado.

111. Em razão dos alinhamentos prévios (peça 311, p. 16),

[nas] reuniões dos Comitês de Investimento, todas as informações e dúvidas acerca do empreendimento já estavam devidamente sanadas. Desta forma, os Comitês eram curtos e tinham a função apenas de formalizar, conforme o Regulamento do FIP, a decisão já tomada anteriormente pelos respectivos investidores. Ou seja, ***todos os representantes dos cotistas investidores nas reuniões do Comitê de Investimento já vinham com o voto definido e devidamente assinado por suas diretorias****.*

112. Aprovado um projeto, seria então constituída sua sociedade de propósito específico (SPE), responsável pela respectiva incorporação imobiliária e integrada pela construtora e pelo FIP – este sempre com participação majoritária –, não por diretores ou funcionários de sua gestora (item 105, alínea 'c').

113. Nesse passo, a próxima etapa era a de celebração dos contratos necessários à materialização dos projetos, cujas despesas constariam dos books supracitados e incluiriam como destinatários de pagamentos, além da GEP Realizações Imobiliárias, os originadores de negócios (finders fee), as construtoras e gerenciadoras das obras (item 105, alínea 'd').

114. Especificamente em relação às funções da GEP, a gestora ressaltou que eram atinentes à interlocução com órgãos públicos para a constituição das SPE e aprovação dos projetos, gerenciamento das obras, gestão comercial de corretores e imobiliárias, gestão financeira de contas a pagar e a receber, assessoramento jurídico e de financiamentos bancários entre outras. Para isso, 'contava com cerca de 60 (sessenta) funcionários e estrutura própria, com todos os custos pertinentes à atividade' (peça 311, p. 41).

115. Ademais, a centralização do gerenciamento das SPE evitava que cada uma tivesse que contar com uma sede física e demais recursos próprios, o que economizaria os respectivos custos, retornando em benefícios para o FIP e seus cotistas. A defesa ressalvou que (peça 311, p. 41, com grifos na origem):

141. A GEP tinha alguns sócios em comum com a ***GLOBAL EQUITY****. Entretanto, tal situação não impedia a sua contratação pois, de acordo com o Regulamento do FIP, qualquer contratação entre o FIP ou suas SPEs e entidades administradas e/ou geridas pela* ***GLOBAL EQUITY*** *seria considerada hipótese de conflito de interesses* ***'salvo a administração financeira e gestão imobiliária que serão executadas por empresa constituída especificamente para tal finalidade'*** *(DOC.3 [peça 314], art. 51, §2° do Regulamento).*

142. Tal disposição decorreu diretamente da vontade dos cotistas, que, na 1ª Assembleia Geral de Cotistas, realizada em 25 de novembro de 2008, concordaram que a administração financeira e gestão imobiliária poderiam ser 'executadas por empresa constituída pela ***GLOBAL EQUITY*** *especificamente para tal finalidade' [apesar de terem sido oferecidas mais duas alternativas ao Comitê de Investimentos, a Alianza (peça 344) e a Habix (peça 345)], conforme constou em ata (DOC.32) [peça 343].*

116. Adiante (peça 311, p. 43-44), a defendente pugnou que todos os pagamentos realizados às construtoras foram regulares e registrados nos mencionados books de investimentos, inclusive os referentes aos contratos de pré-obra (montagem de tapumes, abertura de vias de acesso, instalação de abastecimento de água etc.).

117. De igual modo, a remuneração dos originadores de projetos (finders fee), além de prevista na aprovação de cada um, seria regular porque estaria de acordo com os parâmetros estipulados nos sobreditos books (peça 311, p. 44-45). Mencionando o caso específico de um especialista técnico do FIP (Frederico Dantas) que teve aprovado pelos cotistas sua saída dos quadros do fundo, a defesa ressaltou que no 13º Comitê de Investimentos (peça 446) foi divulgada a informação de que a empresa da qual ele era sócio majoritário (Atlantes) 'passaria a prestar serviços de originação de projetos imobiliários para o FIP', em razão de 'sua capacidade técnica no mercado imobiliário' (peça 311, p. 44-45).

118. Não apenas isso, pois, por solicitação dos cotistas, foi-lhes encaminhado detalhamento do relacionamento

entre a gestora e a Atlantes (peça 448), em atendimento ao art. 51, §2º do regulamento do FIP (peça 314, p. 45), uma vez que o Sr. Frederico da Silva Dantas fora sócio da GEP. Tendo a transparência em vista, a defesa considerou os pagamentos legítimos e inexistente qualquer conflito de interesse.

119. Dessa maneira, a Global Equity teria sempre cumprido suas obrigações com excelência, lealdade e em estrita observância da política de investimentos e do regulamento do fundo de investimentos (item 105, alínea 'g'). Dentre essas obrigações, não figurava a garantia de resultados positivos para o FIP, nos termos do art. 28, § 19º, do Regulamento do FIP (peça 311, p. 20 e peça 314). Quanto ao que lhe cabia, sua gestão teria sido marcada pela integral aprovação das contas por auditores independentes (peça 317) e pela assembleia de cotistas (peça 318), fruto do aumento do patrimônio líquido do fundo e da superação de suas estimativas de rentabilidade.

*120. Nesse diapasão, 'dentre os 28 (vinte e oito) empreendimentos que foram aprovados, durante a gestão da **GLOBAL EQUITY**, 9 (nove) foram **integralmente finalizados** (DOC. 1) [peça 312]', tendo a SPE 10 atingido 'valor acima da receita máxima prevista, gerando dividendos da ordem de **R$ 96 milhões** ao FIP (DOC.2) [peça 313]' (peça 311, p. 222, destaques mantidos) e 'as SPEs 1, 2, 3 e 7, (...) mais de 90% de vendas atingidas, o que só ratifica o sucesso comercial de cada uma das iniciativas do FIP' (peça 311, p. 23).*

121. Na visão da defesa, as causas do insucesso do FIP residiram 'no cenário macroeconômico brasileiro', com suas (peça 311, p. 23-26 e 36) mudanças econômicas e políticas graves, que impactaram diretamente na velocidade das vendas das unidades já prontas, no aumento dos cancelamentos de vendas já realizadas (distratos), no aumento do custo de construção civil e na expressiva redução da concessão de novos créditos para execução de projetos imobiliários.

[Figura omitida]

Além disso, o mercado imobiliário, que vinha apresentando uma tendência de valorização acima do CDI, após a mudança do viés da política monetária adotada a partir de abril de 2013, passou a ter uma desvalorização a partir dessa. (...)

[A] partir de novembro/2013 começa uma queda acentuada nos preços dos imóveis. A partir de janeiro/2015 a valorização no preço dos imóveis passa a ser menor que a variação do CDI.

(...)

Os critérios para obtenção de crédito imobiliário, a partir de janeiro de 2015, se tornaram ainda mais difíceis, principalmente no que tange a investimentos em edifícios comerciais. (...)

Ou seja, os bancos simplesmente deixaram de fornecer empréstimos para a construção de empreendimentos comerciais. Com isso, diversos projetos aprovados pelo[s] atrasos por falta de recursos (...).

Houve, ainda, uma redução substancial dos investimentos no pré-sal, o que fez com a que a velocidade das vendas das unidades já prontas também diminuísse, principalmente nas regiões de Macaé, Campos, Itaboraí e Santos, locais de forte atuação do FIP.

(...)

Após análise minuciosa da documentação, visita presencial aos empreendimentos e estudos técnicos, a Vinci considerou os ativos bons e o FIP viável, e confirmou a necessidade de novos aportes pelos cotistas do FIP, em valores muito próximos aos apresentados no plano de ação da GLOBAL EQUITY.

118. Tal fato, por si só, demonstra a excelência da gestão e o compromisso da GLOBAL EQUITY na gestão do FIP. A necessidade de aporte de capital decorria, única e exclusivamente, da situação pela qual estava passando a economia do país.

122. De acordo com a defesa, ainda em abril de 2015, a gestora do fundo foi proativa e tempestiva, antecipando-se em propor soluções diante da crise (peças 323 a 330), de modo que suas proporções se tornaram mais graves por inércia dos cotistas, que teriam demorado ou abstido em decidir o curso de ação a ser adotado (peça 311, p. 27-28). Com efeito, essa decisão teria ocorrido apenas em agosto daquele ano (peça 332), seguindo a alternativa apontada pela gestora como a mais favorável para o fundo (aporte de mais R$ 111 milhões).

123. Como agravante, a Global Equity apontou a sucessiva substituição de gestoras do fundo, até a assunção do encargo pela Brasil Plural, em janeiro de 2016 (peça 335). Segundo a defendente, sua troca 'não se deu por negligência (...) e sim pela recusa (...) em acatar o plano (...), que envolvia aportes no FIP' (peça 311, p. 45). Ainda assim, a defendente teria repassado todas as informações e se reunido, tanto com a primeira quanto com a segunda gestora que lhe sucederam.

124. No novo cenário, como se optou pela liquidação do FIP, a avaliação dos ativos para a venda não teria considerado o resultado potencial dos projetos, acarretando sua desvalorização para o valor no estágio de execução em que se encontravam.

125. Em arremate, a defesa asseverou que (peça 311, p. 38):
De forma inacreditável, os cotistas deixaram de aportar R$ 111 milhões para a continuidade dos projetos do FIP, com lucro estimado de mais de R$ 600 milhões, para aportar R$ 141 milhões para liquidá-lo. Não é possível querer imputar qualquer responsabilidade pela desvalorização do FIP à GLOBAL EQUITY, uma vez que as decisões tomadas pelos investidores foram deliberadamente contrárias às sugeridas tanto pela GLOBAL EQUITY quanto pela Vinci Partners.
(...)
Ou seja, tais prejuízos não decorreram da atuação da GLOBAL EQUITY como gestora, mas sim da inércia dos cotistas em tomar uma atitude capaz de fazer frente às obrigações do FIP, apesar de terem tido ciência da urgência dessa situação ainda em abril/2015.
126. Por conta disso, estratégias e estudos prévios foram descartados pela nova gestora e, em consequência, o FIP perdeu oportunidades a exemplo da venda da SPE 27 para o Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Logo, a culpa pela desvalorização do fundo seria da Brasil Plural, não de sua antecessora ora defendente.
127. Ao final (item 105, alínea 'h'), a responsável requereu a rejeição das imputações, reiterando os argumentos acima registrados.

III.6. Alegações de defesa de Citibank Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. (peças 252 a 285)

128. A Citibank DTMV foi citada por meio do Ofício 39488/2024-Seproc (peça 111) em 11/9/2024 (peça 124) para apresentar alegações de defesa por (item 12.38 desta instrução):
[Irregularidades no processo decisório que culminou no investimento malsucedido de recursos do Infraprev no FIP BEP (1ª e 2ª subscrições)]
como administradora do FIP BEP, não cumpriu seu dever de exercer, ou diligenciar para que fossem exercidos, todos os direitos inerentes ao patrimônio e às atividades do Fundo (art. 14, inciso IX, da Instrução CVM 391/2003), nem praticou os atos necessários para assegurá-los (art. 8º, inciso IV, do regulamento do Fundo), diligências exigidas pelas circunstâncias, haja vista que não adotou nenhuma medida acerca das graves irregularidades cometidas pela gestora acima apontadas, envolvendo vultosos recursos do Fundo, que não podiam passar despercebidas, o que enseja sua responsabilização solidária pelos prejuízos causados aos cotistas, nos termos do art. 9º, § 3º, da IN CVM 391/2003, vigente à época.
129. Apresentou defesa em 4/11/2024 (peça 252). Além da tempestividade (peça 252, p. 3) – a qual se aceita desde já –, seus argumentos foram, em suma:
a) Questões preliminares e prejudicial de prescrição, que constituiriam violações ao devido processo legal (peça 252, p. 3-9 e 12-28);
b) A regularidade da conduta da defendente em face da atuação determinante dos cotistas (peça 252, p. 28-46), da obediência à legislação e ao regulamento do FIP (peça 252, p. 57-73) e dos altos ricos inerentes aos investimentos (peça 252, p. 76-80);
c) A inexistência de solidariedade no presente caso (peça 252, p. 47-57 e 73-76);
d) Subsidiariamente, deveria ser considerada sua data de saída da administração do FIP como limitadora de sua responsabilização (peça 252, p. 42, 44 e 84-85);
e) O pedido de perícia técnica para apuração do montante do débito (peça 252, p. 80-84).
130. Como anexos, encaminhou as peças 254 a 285 (3.048 páginas), cujos documentos estão discriminados em índice na peça 253.
131. De início (item 129, alínea 'a'), a defesa alegou que a Citi DTMV 'não participou de nenhum dos atos praticados nas mais de 8 mil laudas já existentes neste processo', sendo esta a primeira oportunidade de manifestação no caso (peça 252, p. 3). No entendimento da defendente, 'essa intimação tardia, após uma ordem condenatória, leva a uma clara violação ao direito de defesa da CITI DTVM' (peça 252, p. 4).
132. Em adição, além de a defendente não ter sido prestadora de serviços do Infraprev – mas do fundo de investimentos – o encerramento de sua relação com o FIP em 2014 importaria a prescrição de quaisquer pretensões de ressarcimento atinentes àqueles aportes de recursos.
133. Outra ilegalidade alegada foi que 'a CITI DTVM não participou sequer das análises e estratégias de investimento do próprio BEP FIP (...) que dirá daquelas que, dentro do INFRAPREV, levaram à decisão de investir naquele fundo' (peça 252, p. 5).
134. Ademais, a relação entre a administradora e o fundo de investimentos já estaria litigiosa desde o Procedimento Arbitral CAM 80/2016. Diante disso, pugnou que não haveria 'razão nem fundamento jurídico para o prosseguimento desta TCE, ao menos, insista-se, no que diz respeito à CITI DTVM' (peça 252, p. 6):
nova apuração neste procedimento de tomada de contas quanto a supostas falhas nos projetos do BEP FIP não só importaria em franca desconsideração da única relação contratual havida (entre o BEP FIP e CITI DTVM,

de natureza privada), mas em patente bis in idem, visto que eventual dano indireto causado ao INFRAPREV, enquanto cotista do BEP FIP, está irremediavelmente abarcado pela indenização buscada pelo Fundo nesse procedimento arbitral.

135. Nesse sentido, a defendente seria parte ilegítima neste processo, haja vista a restrição de seu escopo a 'irregularidades no âmbito do INFRAPREV, diante da aplicação de recursos a ela repassados indiretamente pela União, quando da realização dos investimentos no BEP FIP' (peça 252, p. 6). No seu entendimento, somente administradores e dirigentes do instituto poderiam ser responsabilizados, pois apenas esses agentes geriram seus recursos.

136. Adicionalmente, não lhe teria sido dado acesso à peça 91, juntada a esta TCE pelo Infraprev, o que constituiria cerceamento de defesa e violação às regras da arbitragem instaurada. Igualmente, a conduta pela qual foi citada seria genérica e não teria havido (peça 252, p. 8):

(...) a indicação de qualquer ação, culposa ou dolosa, por parte da defendente, relativa aos ilícitos denunciados neste TCU (...).

*Mais: a suposta falha na prestação dos serviços ao BEP FIP pela CITI DTVM, como administradora do Fundo, é objeto do Procedimento Arbitral CAM nº 80/16, como acima antecipado, e não pode justificar a abertura de um procedimento de tomada de contas contra a CITI DTVM, seja porque **(i)** eventual falha nesses serviços levaria a um pleito do próprio BEP FIP, e não de seus cotistas (já que a relação contratual é com o Fundo e qualquer indenização feita a ele repercute no reflexo indireto aos cotistas); **(ii)** a relação contratual entre a defendente e o BEP FIP é de direito privado, e não público, e não está - e nem mesmo poderia - sob o pálio deste e. Tribunal.*

137. Ainda em relação à arbitragem, a defendente alegou que mesmo atentando para a independência das instâncias, sua existência não poderia ser ignorada, por ter repercussão reconhecida (peça 82) no débito deste processo. Nesse sentido, invocou o TC 017.793/2020-3, pugnando que nesse processo o TCU 'decidiu pela extinção da Tomada de Contas Especial voltada a apurar o sobrepreço em contratos da Petrobras que já eram objeto de procedimento arbitral, reconhecendo 'não ser oportuna, necessária ou adequada a continuidade da presente [aquela] TCE'' (peça 252, p. 12).

138. Em acréscimo, ponderou que a concomitância desses processos em searas distintas implicaria sobreposição de esforços redundante em ineficiência administrativa, mormente pela produção e análise de provas idênticas, em especial a perícia a ser realizada no procedimento arbitral.

139. Na sequência, defendeu que fatos posteriores à sua saída do encargo de administradora do fundo (2014) também seriam relevantes para estas apurações e que, a esse despeito, sua sucessora não foi chamada aos autos. No seu entendimento, isso decorreu de acordo entre a entidade e o FIP, consignado na apuração interna do Infraprev (peça 42, p. 234), negócio jurídico que também pode vir a ser celebrado na esfera arbitral e que, consequentemente, deveria acarretar os mesmos efeitos para a ora defendente.

140. Outra preliminar alegada diz respeito à incompetência do TCU para fiscalizar as entidades fechadas de previdência complementar (peça 252, p. 15-19), argumento rotineiramente apresentado nos processos dessas unidades jurisdicionadas (UJ) e previamente abordado nesta instrução (itens 16, 'a', e 18-22). De novidade neste tópico acrescenta-se que, para a Citi DTMV, a jurisdição do TCU deveria se limitar, no máximo, aos dirigentes e administradores do Infraprev, não aos seus, por não terem atuado em unidade de desígnios com aqueles, nem com dolo ou culpa.

141. Prosseguindo, a administradora do FIP asseverou que não teriam sido observados os pressupostos da constituição e desenvolvimento válido desta TCE da conduta culposa e seu nexo de causalidade com o dano (peça 252, p. 19-22). Para a defesa, eventual dano não teria decorrido de sua atuação, uma vez que o Infraprev seria 'investidor sazonado e experiente, com mais de R$ 4 BILHÕES em ativos administrados' (peça 252, p. 20), com prejuízo sofrido em razão da conduta de seus prepostos, não da defendente.

142. Reiterando a opinião pelo caráter genérico da conduta imputada na citação (peça 252, p. 21-22), a defendente invocou o art. 20 da LINDB, para concluir que sua condenação seria fundamentada em 'valores jurídicos abstratos' sem levar 'em consideração as graves consequências práticas dessa decisão sobre as atividades de administração e gestão de fundos de investimentos' (peça 252, p. 22).

143. A defendente também arguiu a prescrição (peça 252, p. 22-28), pugnando pela inadequação da representação como marco inicial e propondo em seu lugar a prática da irregularidade ou a na qual deixou o encargo de administradora do fundo (30/6/2024). De igual modo, antecipou-se em rechaçar que 'o Supremo Tribunal Federal, na ação direta de inconstitucionalidade nº 5.509, teria estabelecido algo distinto' (peça 252, p. 24):

Ainda que se possa ter reconhecido, naquele caso, que, em algumas situações específicas, deve ser considerado como marco inicial do prazo prescricional a data de ciência da suposta irregularidade pela Administração Pública, tal conclusão em nada altera o panorama deste caso.

Isso porque, o próprio Supremo Tribunal Federal já se pronunciou sobre o tema posteriormente ao julgamento da referida ADI, esclarecendo que o termo inicial da prescrição, em processos que tramitam perante o Tribunal de Contas da União, continua a ser a data da ocorrência da infração ou do dia em que ela tiver cessado.

144. Em qualquer hipótese, entendeu que em 22/10/2021, quando da autuação da representação, as apurações já estariam prescritas. Mesmo que se insistisse no conhecimento da irregularidade como marco inicial, para a defesa essa data deveria ser 14/4/2016 (peça 255) – quando foi divulgado o relatório da CPI dos Fundos de Pensão da Câmara dos Deputados – ou 8/7/2016 – quando teria sido deferido o compartilhamento de provas requerido pelo Ministério Público Federal no âmbito da Operação Greenfield –, o que, de todo modo, levaria à conclusão de que o caso estaria prescrito.

145. Superadas as questões preliminares e prejudiciais, a administradora passou a defender a regularidade de sua conduta (item 129, alínea 'b'). Inicialmente, destacou a categoria de investidores qualificados para os cotistas do fundo de investimentos, o que lhes conferiria capacidade maior do que a do público em geral para avaliar e correr os riscos inerentes a essas operações. Essa característica e suas implicações estariam registradas no regulamento do FIP, especialmente no parágrafo 23 de seu artigo 28.

146. Dito isso, a defesa asseverou que o não atingimento do retorno esperado para os aportes de recursos efetuados constituiria parte do risco do negócio, a respeito do qual investidores qualificados estavam cientes e aos quais, portanto, se optaram por sujeitar-se (peça 252, p. 30).

147. Adiante, argumentou que o TCU teria encampado 'uma equivocada premissa defendida pelo INFRAPREV de que as funções de administração e gestão da carteira do BEP FIP se confundem' (peça 252, p. 31, destaque acrescido), a partir de um trecho de um parágrafo do relatório da apuração interna conduzida pelo Infraprev.

148. Por sua vez, 'a CITI DTVM foi contratada, única e tão somente, para prestar os serviços de administração não discricionária, abrangendo, principalmente, os serviços de tesouraria e controladoria de ativos e passivos' (peça 252, p. 31). Tais funções teriam sido cumpridas com êxito, comprovado pela aprovação das contas da administradora pela assembleia dos cotistas

149. De acordo com a defesa, o papel preponderante no processo decisório dos investimentos coube aos próprios cotistas, pois 'visitavam os locais e terrenos a serem investidos', conscientemente 'aprovavam praticamente todas as propostas de investimento apresentadas pelo gestor' (geralmente por unanimidade), definiam as metodologias de avaliação dos ativos e 'realizavam reuniões' nas quais 'a CITI DTVM [não] tinha participação ou voz' (peça 252, p. 34). Em suma, não lhe 'cabia o acompanhamento e monitoramento dos investimentos do Fundo, sendo essa tarefa responsabilidade exclusiva de seus cotistas, através do Comitê de Investimentos' (peça 252, p. 35).

150. Nessa linha, em sintonia com o alegado pela Global Equity (seção III.6 desta instrução), não haveria irregularidade em pagamentos para as diversas empresas do mesmo grupo econômico. Assim seria em razão da autorização dos cotistas para a contratação (ata de 25/11/2008 – peça 260), incluindo os valores e modo de pagamento independente do andamento de cada projeto, tudo corroborado a cada book de investimentos. Além disso, a CVM teria analisado a situação no Processo Administrativo Sancionador RJ 2019-4868 e concluído pela inexistência de liame com a Citibank DTMV (peça 252, p. 38-39).

151. Tampouco se poderia cogitar da utilização de empresa de fachada pela utilização do mesmo CNPJ por duas denominações diferentes, haja vista que seria o caso de mera alteração de denominação (GEP Realizações Imobiliárias seria o novo nome da GEP Projetos – peça 261).

152. Seja como for, a defendente prosseguiu afirmando que estariam fora de sua alçada eventual falta de expertise da gestora contratada ou aprovação de investimentos sem análises devidas pelo comitê de investimentos e os cotistas. Para ela, essas providências foram frutos de decisões informadas por entidades com capacidade para colher e analisar os elementos necessários inerentes a esse processo.

153. Quanto à avaliação patrimonial dos ativos do fundo, a mudança do resultado teria se dado em razão não apenas da alteração de metodologia a pedido dos cotistas como em decorrência de imprudência das mesmas entidades, quando aprovaram 'projetos de grande porte, com custos superiores a R$ 100 milhões, em 2013, (...) quando já havia no mínimo, uma sensibilidade do término do boom do setor imobiliário' (peça 46, p. 33 e peça 252, p. 40).

154. De igual modo, não cumpriria à Citibank DTMV participação na elaboração dos books de investimentos (incluindo os valores dos terrenos), nem no acompanhamento e monitoramento das SPE, nos termos do art. 39, incido IX do regulamento do fundo (peça 258). Logo, não poderia ser responsabilizada por condutas

relacionadas a essas questões, tais como pagamentos independentes da evolução das obras (peça 252, p. 40-42).

155. Especificamente quanto a desvio dos recursos provenientes de financiamentos tomados pelas SPE, a respondente defendeu que 'todos os empréstimos foram contratados pelas SPEs após [30/6/2014], a impor a exclusão da responsabilidade da CITI DTVM por qualquer conduta derivada de tais empréstimos' (peça 252, p. 42).

156. Em reforço, destacou que 'a CITI DTVM (...) não é investigada no âmbito da Operação Greenfield, justamente em razão de sua condição de administradora do Fundo e das limitações que tal função lhe impunha' (peça 252, p. 43).

157. Dessa maneira, sendo 'a responsabilidade de um administrador em um fundo de investimento em participações (...) verificada fundamentalmente naquilo que decorra do seu regulamento', no presente caso não haveria 'descumprimento por parte da CITI DTVM de nenhuma das disposições constantes no regulamento do FIP', porque 'os controles realizados à época dos fatos deste processo eram adequados e suficientes para atender o que se esperava de um administrador' (peça 252, p. 58-59).

158. Nesse contexto (peça 252, p. 60),

[o Comitê de Investimentos] tinha contato direto com a gestora, e nunca informou à administradora qualquer indício ou suspeita de irregularidade relacionada à atuação daquela. No âmbito da atuação ex post da defendente, todas as atas do Comitê de Investimentos eram examinadas. Nunca houve, em tais atas, qualquer sinalização de desvio ou anormalidade na conduta da gestora ou sobre os projetos em andamento.

219. É certo que, caso o Comitê de Investimentos verificasse qualquer atitude por parte da gestora que fugisse da normalidade e representasse um red flag, a CITI DTVM colocaria todos os seus esforços para apurar a situação.

159. Nessa esteira, a defesa destacou como exemplos de sua diligência uma série de apontamentos que fez, seguindo manuais próprios (peça 280), a respeito de cotistas da gestora (peça 273) e de desenquadramento de investimentos (peça 278), os quais foram verificados e solucionados pelos comitês competentes do FIP (peça 252, p. 63-65).

160. Em suma, a Citibank DTMV argumentou que não haveria conduta fraudulenta da Global Equity a ser impedida pela administradora, pois – se tanto – eventual imperícia teria sido praticada pelos próprios cotistas, por meio do comitê de investimentos, que aprovava os projetos e fiscalizava a execução dos empreendimentos, sem qualquer anotação de possível irregularidade em suas atas a sinalizar qualquer preocupação que ensejasse a atuação da defendente (peça 252, p. 67-70).

161. Em reforço, arrematou que o colegiado da CVM, ao se debruçar sobre os mesmos fatos tratados nesta TCE, teria concluído pela absolvição da administradora e de seu diretor (peça 252, p. 71-73), o que confirmaria 'a existência de diversos mecanismos de controle por parte da CITI DTVM (...) em linha com as práticas adotadas em FIPs de private equity' e denotaria ausência de 'falhas em relação às políticas e a tais manuais e procedimentos erigidos pela Citibank DTVM' (peça 252, p. 71-72).

162. Por último, ainda quanto à regularidade de sua conduta, a administradora ressaltou sua obrigação de meio perante o FIP e seus cotistas, em face dos riscos inerentes às atividades de investimentos. Em seu entender, esta TCE estaria pretendendo responsabilizá-la como obrigação de resultado por prejuízos sofridos, sem considerar aquela realidade elementar. Como corroboração dos riscos mencionados, destacou que o caso extremo da SPE 10 (peças 281 e 282), cujo book estimava R$ 15,5 milhões de lucro, mas teria ultrapassado 650% de retorno (R$ 100 milhões).

163. De qualquer forma, ainda que fosse o caso de responsabilizar a administradora, ela ressaltou que deveria haver corte temporal em 30/6/2014 (item 129, alínea 'd'), data em que foi substituída pela CRV DTMV. Em acréscimo, asseverou que nos mais de seis anos 'em que esteve à frente da administração do BEP FIP (...), nunca houve qualquer questionamento por parte dos cotistas acerca das atividades desempenhadas pela gestora que exigissem uma atuação da administradora' (peça 252, p. 44).

164. Ao contrário, a correção de sua conduta estaria demonstrada pelas sucessivas aprovações das contas do FIP e avaliações de auditorias externas. A substituição da administradora teria decorrido de mudança na remuneração e não de qualquer fato correlato ao apurado na presente TCE (peça 252, p. 45-46).

165. Desse modo, a administradora não poderia ser responsabilizada, dentre outros fatos, por 'empreendimentos das SPEs não terem se desenvolvido, [pois] essa foi uma estratégia adotada pela gestora para lidar com a crise que assolou o mercado imobiliário e de construção depois de 30.6.2014 e da saída da CITI DTVM da administração do Fundo' (peça 252, p. 84).

166. Relativamente à solidariedade (item 129, alínea 'c'), a defendente arguiu sua inexistência neste caso, com

fundamento em normativo da CVM (peça 263) segundo o qual 'os contratos relativos aos serviços de gestão de FIPs [sic] não deveriam prever a responsabilidade solidária entre esse prestador de serviço e o administrador de FIP' (peça 252, p. 47).

167. Em acréscimo, reiterou o mencionado procedimento arbitral, pois (peça 252, p. 48):

está em discussão a responsabilidade da CITI DTVM com base no contrato de gestão, firmado entre a defendente e a GLOBAL para os serviços a serem prestados ao próprio Fundo, exclusivamente. Por certo, esse fundamento não se presta ao INFRAPREV nem o beneficia de nenhum modo, tampouco poderia servir de base para esta TCE.

168. De acordo com a defesa, nem as Instruções CVM 391/2003 (art. 14, inciso IX) e 409/2004 (art. 65, inciso XV) nem o Ofício Circular SIN 10/2013 possibilitariam a conclusão pela responsabilidade solidária da administradora. Ao contrário, em conjunto com os precedentes de processos administrativos sancionadores daquela autarquia, o entendimento correto seria o de que gestora e administradora desempenhariam funções distintas, cabendo àquela gestão da carteira e a interlocução cotidiana com os cotistas e a esta, a fiscalização a posteriori relativa à composição da carteira e sua adequação à política de investimentos do fundo, 'não sendo exigida a análise do mérito dos atos praticados pelo gestor' (peça 252, p. 55).

169. Ademais, para a defendente, 'a solidariedade passiva (...), se existente, teria por função proteger o Fundo se figurasse como vítima de ilícitos cometidos pelo administrador ou gestor, não se prestando à tutela de cotistas coautores dos supostos atos contrários à lei e ao Regulamento' (peça 252, p. 73).

170. Por fim, a defesa requereu <u>perícia</u> (item 129, alínea 'e'), em razão de que 'não se estaria aqui diante de um dano efetivo, tendo em vista que faltaria o elemento de certeza' (peça 252, p. 80). De acordo com a manifestação, estando o FIP (peça 252, p. 81-84) ainda em atividade, (...) [o] valor do suposto débito (...) não passa, portanto, de uma conjectura, uma apuração imaginária e hipotética'.

Mais que isso, o valor de R$ 161.829.831,51 corresponde exatamente ao montante que o INFRAPREV aportou no Fundo, corrigido monetariamente, como se houvesse uma espécie de garantia para o investidor de que, acaso não se alcance o retorno pretendido, o valor investido seria devolvido, com as perdas pela inflação recompostas.

(...)

Portanto, até mesmo na hipótese de se concluir pela existência de prejuízo ao INFRAPREV e a sua necessária compensação, a verdade é que a pela Unidade Técnica (peça 93) desconsidera, por completo, a necessidade de se indenizar o efetivo prejuízo – que não se confunde com o valor dos aportes realizados – e não danos hipotéticos, impondo-se, para a mensuração do suposto dano, que sejam considerados, por exemplo, os diversos empreendimentos imobiliários das SPEs que se tornaram inexequíveis após a saída da CITI DTVM da administração, em razão das inegáveis variações do mercado ocorridas posteriormente à saída da CITI DTVM.

(...)

Além disso, é salutar que se avalie o resultado do BEP FIP como um todo, considerando todas as SPEs investidas (e não apenas as SPEs nas quais problemas foram identificados), evitando uma comparação irreal e injusta, uma vez que o resultado de um FIP reflete o resultado de todos os seus empreendimentos, sejam eles positivos ou negativos.

(...)

Assim, na eventualidade de se entender que caberá à CITI DTVM o pagamento de quaisquer quantias, é necessário que essa condenação leve em consideração os valores que forem eventualmente apurados como devidos em favor do BEP FIP no procedimento perante a Câmara de Arbitragem do Mercado.

III.7. Análise das alegações de defesa

171. O quadro abaixo elenca os argumentos apresentados pelos responsáveis, em ordem de registro no texto, e as respectivas localizações nesta instrução:

Quadro 2: Alegações de defesa e localização dos argumentos nesta instrução.

ARGUMENTOS	*ITENS*
Incompetência do TCU para fiscalizar as EFPC / ADPF 817.	*16, 'a'; 18 a 22; 57, 'a'; 58; 79, 'a'; 81 a 84; 105, 'a'; 107; 140.*
Ocorrência da prescrição.	*16, 'b'; 23 a 26; 57, 'd'; 61; 79, 'b'; 93, 'a'; 94 e 95; 129, 'a'; 132, 143 e 144.*
Obtenção de resultados positivos para o Infraprev / FIP.	*16, 'c'; 27 a 30 e 47; 93, 'd'; 101.*
Inexistência condenação pela Previc ou pela CVM.	*16, 'd'; 31 e 32; 93, 'c'; 150, 161.*
Cerceamento de defesa.	*16, 'e'; 33 a 39 e 52; 131, 136.*

ARGUMENTOS	*ITENS*
Ilegalidades diversas em apurações administrativas.	*16, 'e'; 33 a 39; 133.*
Ausência de nexo de causalidade entre conduta e dano.	*16, 'g'; 47 a 54; 57, 'g'; 71 e 72; 93, 'b'; 141.*
Inexistência de solidariedade entre os responsáveis.	*16, 'g'; 54; 129, 'c'; 166 a 169.*
Regularidade do processo decisório dos investimentos.	*16, 'f'; 40 a 46 e 48 a 51; 79, 'c'; 85 a 91; 96 a 100; 105, 'e'; 110 a 119.*
Inexistência de individualização das condutas.	*52; 142.*
Requerimento de prova pericial.	*55; 129, 'e'; 170.*
Inexistência de dano ao erário.	*57, 'c'; 60.*
Valor incorreto do débito.	*57, 'i'; 74 a 76; 170.*
Inocorrência de erro grosseiro.	*57, 'e'; 62 a 69.*
Ausência de poderes de gestão do agente.	*57, 'f'; 70.*
Maior dever de supervisão da patrocinadora (e demais cotistas).	*57, 'h'; 73; 97 e 98; 149, 152 e 153.*
Ciência dos riscos inerentes e grau elevado pelos cotistas.	*105, 'b'; 108 e 109; 162.*
Inexistência de irregularidade nos quadros societários das SPE.	*105, 'c'.*
Regularidade dos pagamentos à GEP Imobiliária / Projetos.	*105, 'd'; 113 a 115; 150.*
Inexistência de custos por projetos não executados.	*105, 'f'.*
Mau desempenho do FIP por fatores alheios aos agentes.	*105, 'g'; 119 a 126.*
Regularidade da conduta dos agentes.	*129, 'b'; 145 a 165.*
Limitação da responsabilidade em razão da saída da função.	*129, 'd'; 132, 139 e 163.*
Prejuízo à defesa decorrente do transcurso de mais de dez anos desde os fatos.	*57, 'b'; 59; 94; 131.*
Ilegitimidade subjetiva para integrar o rol de responsáveis.	*135.*
Existência de procedimento arbitral sobre os mesmos fatos.	*137 e 138.*

Fonte: Argumentos compilados nas Seções III.1 a III.6 desta instrução.

172. Superada a sumarização de alegações, registra-se que a regra geral de avaliação ponto por ponto pode ser pertinente do ponto de vista da linearidade da análise, mas em situações específicas, como no presente caso, pode não ser a mais adequada para a melhor compreensão e persuasão quanto às consequentes propostas de mérito. Dado o extenso leque de premissas, elementos e circunstâncias envolvidos, a análise das alegações será feita sob os títulos a seguir, com agrupamentos em consonância com a pertinência temática dos argumentos, ainda que com as diferentes denominações atribuídas por cada responsável.

Sobre a competência do TCU para fiscalizar as entidades fechadas de previdência complementar

173. Com exceção da Sra. Maria Rocco, todos os defendentes alegaram (Quadro 2) que não deveriam responder perante o TCU pelos atos em razão dos quais foram citados, porque os recursos não seriam públicos, uma vez que o Infraprev não seria unidade jurisdicionada a esta Corte, por não integrar a administração pública.

174. Esse argumento tem sido rotineiramente apresentado nas tomadas de contas especiais envolvendo os fundos de pensão (por exemplo: TC 032.370/2023-7 e TC 045.381/2021-6). De início, cumpre destacar que o posicionamento do TCU nesses casos tem sido de que enquanto não houver decisão da Corte Suprema dispondo em contrário, cumpre-se sujeitar as EFPC à competência jurisdicional e fiscalizatória deste Tribunal (como, dentre outros, no Acórdão 3133/2012-Plenário – Rel. Min. Augusto Nardes – e Acórdão 3151/2019-Plenário – Rel. Min. Raimundo Carreiro).

175. Assim se dá porque as atribuições desta Corte não decorrem da natureza das unidades jurisdicionadas, mas dos recursos públicos envolvidos. Por isso, mesmo pessoas naturais, gerentes de entidades privadas externas à administração pública (como organizações não governamentais), podem responder perante o TCU, por disposição constitucional (art. 70). É o caso, por exemplo, de convenentes que não apliquem regularmente recursos recebidos mediante convênio como órgão ou entidade federal.

176. De igual modo, as entidades do Sistema S, ainda que desobrigadas da prestação de contas ordinária, podem responder perante o TCU não por integrarem a administração pública – que não é o caso –, mas porque as contribuições que lhes dão sustento são compulsórias, assumindo natureza semelhante à de tributos (Acórdão 754/2024-Plenário – Min.-Rel. Marcos Bemquerer).

177. Nessa esteira, verifica-se, por exemplo, que: mesmo não se sujeitando à Lei de Licitações, essas entidades devem possuir regulamentos próprios norteados pelos princípios que regem a administração pública (Acórdãos 6439/2011-1ª Câmara e 2165/2014-Plenário – ambos de relatoria do Min.-Subs. Augusto Sherman); seus

dirigentes não ocupam, nessa qualidade, cargo público (Acórdão 2785/2011-2ª Câmara – Min.-Rel. Marcos Bemquerer), mas estão impedidos de nomear parentes em situação de nepotismo nos termos da Súmula Vinculante 13 do STF (Acórdão 9804/2019-1ª Câmara, Min.-Rel. Marcos Bemquerer, e Acórdão 11516/2016-2ª Câmara, Rel. Min. Augusto Nardes); seus dirigentes e funcionários devem resguardar o princípios da impessoalidade e evitar a promoção pessoal em campanhas publicitárias custeadas com os recursos parafiscais (Acórdão 1448/2015-Plenário – Min.-Rel. Augusto Sherman).

178. Dessa maneira, se recursos recolhidos por entidades privadas, não integrantes da administração pública (Sistema S), de outros agentes igualmente privados e externos ao poder público (empresas), possuem natureza pública mesmo não sendo tributos estritamente falando, igual ou maior razão existe para o poder fiscalizatório do TCU sobre entidades que gerenciam recursos aportados por integrante da administração indireta (tipicamente recursos públicos).

179. Em que pese os fundos de pensão não captarem recursos mediante cobrança de tributos, é inegável que aqueles aportados pelos patrocinadores empregadores, por advirem de entidades da administração indireta, são aplicações de recursos públicos. Na prática, se metade do patrimônio das EFPC é constituída da aplicação direta de recursos públicos, essas entidades têm maior semelhança com sociedades de economia mista do que as do Sistema S, por exemplo, que estão igualmente submetidas à jurisdição do Tribunal.

180. Afinal, ao contrário da analogia defendida (item 83), esses recursos não passam diretamente à titularidade dos beneficiários tal qual seus salários, mas dependem de longo tempo sob a gestão da EFPC para que possam ser usufruídos. Por sua vez, a fiscalização do TCU visa precisamente a que eles tenham o que usufruir dos recursos públicos investidos pela patrocinadora. Nesse sentido, a julgar pela maneira como se deram as decisões de investimentos examinadas neste processo, tal fruição sequer seria possível sem esse tipo de fiscalização.

181. Não por acaso, nos termos do art. 21 da Lei Complementar 109/2001 (grifo acrescentado):

o resultado deficitário nos planos ou nas entidades fechadas <u>será equacionado por patrocinadores</u>, participantes e assistidos, na proporção existente entre as suas contribuições, sem prejuízo de ação regressiva contra dirigentes ou terceiros que deram causa a dano ou prejuízo à entidade de previdência complementar.

182. Logo, além da relevância social evidente em razão dos milhares de famílias afetadas, a constituição desses fundos diz respeito ao próprio erário, que deve não apenas fornecer-lhes recursos, como acudir em socorro na hipótese acima transcrita. Observa-se, assim, que a Administração Pública (ainda que indireta) pode ser chamada a responder pecuniariamente pela gestão temerária do plano de previdência, atraindo assim a jurisdição do TCU conforme constitucionalmente explicitado (grifo acrescentado):

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, <u>em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária</u>.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, <u>será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União</u>, (...).

183. Em reforço, compete, ainda, ao TCU, nos termos da Lei 8.443/1992 (art. 1º, inciso I, com destaques acrescidos):

*julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos poderes da União e das entidades da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, <u>e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio **ou outra irregularidade** de que resulte dano ao Erário</u>;*

184. Ademais, o fato de atuarem outros controles sobre as EFPC não impede o controle externo do TCU, da mesma forma que estatais também contratam auditorias privadas ou podem vir a ser fiscalizadas, conforme o caso, pelas agências reguladoras especializadas e, nem por isso, estão excluídas da sua jurisdição de contas,

185. Relativamente à ADPF 817 em curso no STF (Processo 0050841-75.2021.1.00.0000), tem-se que, até 15/8/2025, permanecia conclusa ao relator desde abril, depois da inclusão de uma série de amici curiae. Portanto, reitera-se que, enquanto não houver decisão da Corte Suprema dispondo em contrário, cumpre-se sujeitar as EFPC à competência jurisdicional e fiscalizatória deste Tribunal de Contas.

186. Nesse caso, uma vez que os processos judiciais e de controle externo se pautam pela independência das instâncias, não opera a litispendência, motivo pelo qual não há fundamento para suspender a tramitação ou o

julgamento destes autos. Por todo o exposto, conclui-se que as alegações de defesa não merecem acolhida.

Sobre a prescrição

187. Os defendentes alegaram a prescrição (Quadro 2) escorados, resumidamente, em lapso superior a cinco anos desde a ocorrência dos fatos ou da ciência das irregularidades, esta considerada como ocorrida em 2016, em razão seja da CPI dos Fundos de Pensão seja da Operação Greenfield.

188. Como narrado na Seção Histórico, a matéria foi tratada na instrução de citação (peça 96), reproduzida nesta (item 13), ocasião em que se concluiu pela não ocorrência do fenômeno jurídico. Assim, o cerne da controvérsia reside na definição do marco inicial.

189. De fato, adotando-se a tese de que o marco inicial seria a época da decisão de aplicação dos recursos (2008), há muito teriam transcorrido os cinco anos preconizados pela Lei 9.873/1999 e pela Resolução TCU 344/2022. Conclusão idêntica se daria tomando como referência as integralizações de capital (último aporte em 2016). Passa-se à análise da matéria.

190. Inicialmente, ressalta-se que seja em 2008, seja em 2012 ou 2016, a prescrição do débito não era questão controversa para este Tribunal, uma vez que imperava a jurisprudência de que essa pretensão era imprescritível. Quando muito, haveria dúvida a ser saneada para a pretensão punitiva. Portanto, a mudança de entendimento é superveniente aos fatos aqui tratados e independente da atuação destes defendentes.

191. Nessa senda, cabe registrar que, no STF, além do Recurso Extraordinário (RE) 636.886, a matéria foi tratada na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5.509, que tratava da Lei 12.160/1993 do Ceará. Na ementa desse acórdão, transitado em julgado em 7/3/2022, tem-se que 'a previsão segundo a qual o prazo prescricional inicia-se a partir da data de ocorrência do fato ***não*** *encontra abrigo no ordenamento constitucional, nem nas leis federais de regência' (destaque acrescido).*

192. No âmbito desta Corte de Contas, seu regulamento do tema da prescrição adotou como premissa a linha de sistematização da ADI 5.509 supracitada, ao fixar a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento em cinco anos (art. 2º), de acordo com o prazo da Lei 9.873/1999, todavia observando o termo adequado para início da contagem, qual seja, a ciência das irregularidades pelo poder público, e não sua ocorrência.

193. Não se pode acolher a impugnação da defesa do Citibank (item 143) porque a discussão relativa à lei do Ceará se deu no sentido aqui adotado (ciência das irregularidades como marco inicial) e, portanto, contrário às pretensões e conclusões por ela aduzidas e em consonância com reiterados precedentes desta Corte como os Acórdãos 5.820/2025-1ª Câmara (Rel. Min. Jhonatan de Jesus) e 1.740/2025-Plenário (Rel. Min. Augusto Nardes).

194. Por sua vez, também cabe rejeitar a defesa do Sr. Carlos Duque (item 31), relativamente ao acolhimento da prescrição pela Previc. Primeiramente, os documentos acostados (peças 165, 206, 221 e 222) não têm completude suficiente para verificar que todos os marcos temporais – principalmente os interruptivos – foram analisados quando da apreciação do recurso pelo colegiados da Previc.

195. Além disso, sobressai-se da decisão que o órgão regulador adotou o entendimento de que os aportes no FIP constituiriam irregularidades autônomas – rechaçando-se a permanência ou continuidade –, portanto com marcos prescricionais independentes (peça 222, p. 5 e 8). Assim, a prescrição teria ocorrido em razão do entendimento de que a contagem, nesses casos, deve se dar a partir das ocorrências dos fatos, não de sua ciência. Como visto nos parágrafos anteriores, essa não é a interpretação que vem sendo conferida pelo TCU, nem a prática adotada por sua jurisprudência.

196. Em relação à apreciação do recurso quanto ao mérito das operações e do processo decisório dos investimentos, reserva-se a análise para tópicos específicos adiante nesta instrução.

197. Nesse caso, deve-se ter em mente que a contagem a partir dos fatos não era cogitável, haja vista o entendimento dominante a respeito da imprescritibilidade do débito, mesmo porque a ciência dos fatos se torna tanto mais indesejável quanto mais cara. Afinal, a concomitância do controle sobre os atos controlados tende a aumentar seus custos pelo aumento correspondente dos mecanismos necessários, além de gerar o incremento de alegações de 'engessamento da burocracia' ou 'substituição da função do gestor pelo controle', no limite: 'apagão das canetas'.

198. O objetivo do instituto da prescrição é privilegiar a segurança jurídica a partir do estímulo à eficiência do Estado em suas funções de regulador e sancionador, a fim de evitar indefinição perene de apurações ou punições, quando for o caso. Por outro lado, também não se quer, com isso, simplesmente premiar os malfeitores, conferindo-lhes o 'direito' a usufruir do produto do ilícito, o que apenas reforça o dever estatal de celeridade.

199. Assim, os agentes estatais devem agir tentando constantemente equilibrar a eficiência e celeridade em prevenir, apurar e coibir irregularidades, a fim de evitar que atos ilícitos sejam recompensados e, ao mesmo

tempo, impedir que bons gestores se encontrem à mercê da 'espada de Dâmocles' pela indefinição prolongada do início de apurações ou conclusão de processos.

200. Se, por um lado, quem conscientemente pratica atos ilícitos tem interesse em ocultar a malversação, o desfalque e os prejuízos a terceiros, por outro, esperar ou exigir onisciência e onipresença do controle oneraria excessivamente a sociedade com o incremento dos custos. Em qualquer caso, saltam aos olhos os percalços e lesividade a serem suportados pela coletividade, que sempre arcaria com algum grave custo social e dano ao erário.

201. Estabelecidos o contexto e as premissas do debate, constata-se que não se trata de questão trivial. Desse modo, passa-se ao exame das minúcias das alegações e da jurisprudência aplicável aos marcos temporais pertinentes do caso concreto.

202. Como visto, a melhor exegese da legislação leva a crer que, no presente processo, a ciência da irregularidade é o marco temporal inicial que melhor resguarda o interesse público de proteção do erário e das garantias individuais, em juízo de ponderação que leve ambos os valores em consideração. Resta averiguar qual seria o evento merecedor dessa chancela, ou seja, em que momento se pode concluir ou assumir que o controle externo teve conhecimento dos fatos aqui tratados.

203. Na instrução de citação, foi adotada a autuação da representação que originou a presente TCE (TC 042.046/2021-1), em 22/10/2021 (item 13.2 desta instrução). Os responsáveis contestaram e houve proposta de que, mesmo que se adotasse a ciência da irregularidade como marco inicial, esta deveria retroceder a 2016, não somente à autuação da representação. De qualquer forma a pretensão do TCU já teria sido fulminada pela prescrição.

204. Em princípio, a tese é defensável e privilegia a unicidade do Estado e, consequentemente, a necessária coordenação que deve haver entre seus diversos órgãos como corolário do princípio da eficiência, a se materializar na celeridade processual e respeito aos direitos e garantias inerentes ao devido processo legal.

205. Nesse caso, porém, caberia analisar se, depois do marco inicial, realmente não teria ocorrido qualquer interrupção, visto que nenhuma das alegações de defesa abordou essa possibilidade. Mesmo a Lei 9.873/1999 prevê eventos interruptivos, não apenas o regramento interno do TCU (Resolução TCU 344/2022). Dessa forma, se as apurações não tiverem parado, não haveria que se cogitar a prescrição.

206. Verificando como hipóteses de marco inicial as alternativas de 2016 mencionados nas defesas (Operação Greenfield e CPI dos Fundos de Pensão), reconhece-se que se trata de fatos notórios, amplamente noticiados pela mídia. Todavia, isso não implica aceitação imediata como ciência das irregularidades pelo TCU, haja vista a necessidade de que se refiram às mesmas ocorrências objetos desta TCE.

207. Dessa maneira, no primeiro caso, tem-se que (peça 449, p. 26):

a FT Greenfield denunciou 34 pessoas por operações irregulares no Fundo de Investimento em Participações Global Equity Properties (FIP GEP) que geraram prejuízos milionários ao fundo e a seus cotistas, entre 2009 e 2014. Aos denunciados foi imputada a prática de gestão temerária, além de outros crimes contra o Sistema Financeiro Nacional.

208. Entretanto, não se pode afirmar que se trata dos mesmos fatos porque não fica claro a qual ou quais investimentos ou operações do FIP GEP a denúncia se refira, visto que, no mesmo relatório (peça 449, p. 22-23) são mencionados diversos fundos de pensão, não apenas o Infraprev. Como se trata de um resumo de atividades desempenhadas a título de prestação de contas, o documento carece do detalhamento próprio de apurações específicas em andamento.

209. Quanto à segunda hipótese (CPI dos Fundos de Pensão), no TC 012.230/2016-2 (peça 11), foi recebido no TCU em 20/5/2016 o Ofício 740/2016/SGM/P, da Câmara dos Deputados, encaminhando o relatório final daquela comissão de inquérito. Nesse documento (p. 692 e 734), o fundo de investimento da Global Equity é mencionado em duas passagens (TC 012.230/2016-2, peça 62, p. 12 e peça 65, p. 12), nenhuma das quais relativas ao investimento do Infraprev aqui tratado.

210. Diante disso, uma leitura mais literal – e mais apressada – do caso poderia levar a crer que não se tratava dos mesmos fatos apurados neste processo e que, portanto, não se poderia assumir a ciência das irregularidades pelo TCU. Logo, não tendo o marco inicial ocorrido naquele ano, a prescrição não teria operado.

211. Contudo, análise sistemática impõe a consideração de outros elementos. O que, nesses documentos isolados, poderia consistir em meros indícios genéricos de irregularidades no FIP GEP, sem necessidade lógica de conhecimento específico pelo TCU, ganha robustez quando se considera as apurações desenvolvidas noutros processos.

212. Por exemplo, no TC 016.257/2017-0, julgado por meio do Acórdão 595/2018-Plenário (Rel. Min. José

Múcio), já se havia reconhecido explicitamente que o FIP Global Equity Properties tinha dado perdas relevantes (p. 19 do respectivo relatório). Mesmo que o fundo de pensão ali tratado fosse outro, dada a natureza condominial dos FIP, se dão prejuízo, todos os cotistas arcam. Por isso, se, naquela oportunidade, tivesse sido dado início às apurações do TC originário desta tomada de contas especial, o cenário seria diferente.

213. Ainda no mesmo acórdão (p. 35), foi evidenciado que o relatório da comissão parlamentar de inquérito supracitada foi examinado pelo TCU, sendo, aliás, utilizado como elemento comprobatório. Em outras palavras, esta Corte não apenas recebeu formalmente do Congresso notícias sobre irregularidades como se debruçou sobre o assunto e teve a oportunidade de instaurar, naquela ocasião, apuração que culminasse em fiscalização ou TCE de mesmo objeto que esta, o que, por óbvio, não foi o transcorrido.

214. Se assim não se deu, independentemente do motivo, certamente não foi por obra dos responsáveis, que não possuem ingerência sobre a organização desta Corte, de suas unidades técnicas ou de seus planos de fiscalização. A despeito do contexto jurisprudencial vigente à época quanto à prescrição, a inovação posteriormente ocorrida favorece os responsáveis, em conformidade com o estabelecido nos arts. 22 a 24 da LINDB.

215. À vista do exposto, sendo o TCU o auxiliar técnico do titular do controle externo da administração pública brasileira, nos termos da Constituição (arts. 70 e 71), é razoável adotar 20/5/2016 (data de recebimento, pelo TCU, do relatório final da comissão de inquérito) como marco inicial para a contagem do prazo prescricional, para efeitos do disposto em sua Resolução 344/2022.

216. Daí se conclui que, quando da Representação 042.046/2021-1 em 22/10/2021 – e, por conseguinte, da autuação desta TCE – a prescrição já havia alcançado o caso. Por todo o exposto, acatam-se as alegações de defesa quanto à prescrição e sugere-se a reforma da análise pretérita transposta para esta instrução (item 13).

<u>Sobre os pressupostos de desenvolvimento válido e regular desta TCE</u>

217. Verifica-se no Quadro 2 desta instrução que, relativamente aos pressupostos processuais, há diversas alegações concernentes à inexistência de individualização das condutas, culpa, dolo, nexo de causalidade ou solidariedade dos citados, além da superação do lapso temporal de dez anos entre os fatos e a primeira notificação, da existência de procedimento arbitral, de cerceamento de defesa e de ilegitimidade de parte. Antecipa-se que não se concorda com quaisquer das alegações, conforme desdobrado a seguir.

218. Quanto à individualização de condutas, constata-se que os elementos de responsabilização estão adequadamente descritos na instrução de citação (peça 96, p. 20-28), a qual foi disponibilizada por ocasião do chamamento para alegações de defesa. Conforme transcrito nesta instrução (item 12), estão suficientemente claros para permitir identificar as condutas e demais elementos pelos quais cada responsável foi citado. Além disso, a instrução de citação detalha as evidências e argumentos do raciocínio que concluiu pela necessidade de citação desses agentes.

219. No que respeita à solidariedade entre eles, ela apenas indica concurso entre pessoas, o que não é impeditivo para as defesas, além figurar como previsão expressa na Lei Orgânica do TCU (art. 16, §2º). Nessa esteira, tem-se, por exemplo no julgamento do Recurso Especial (REsp) 739.289 pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) que 'a solidariedade prevista no art. 1.518 do Código Civil de 1916 tem suas bases na ilicitude do ato praticado, e não na impossibilidade de individualização das condutas'.

220. Logo, não se pode cogitar nessas hipóteses de falta de individualização apenas pela não exclusividade da redação desses elementos, haja vista a solidariedade verificada entre os agentes, principalmente entre integrantes de colegiados, os quais, dada a natureza desses órgãos, praticam atos em conjunto.

221. Nessa linha, apesar de a redação das condutas dos responsáveis, por ocasião das citações, figurar em apenas um parágrafo, por maior que seja não abarcará todas as circunstâncias da situação encontrada. Essa função é cumprida pela instrução que propôs essa medida saneadora (peça 96), que esteve à disposição para consulta e entendimentos pelos responsáveis, consoante previamente registrado na seção histórico.

222. A seu turno, no caso de gestora e administradora, verifica-se que, por terem personalidades e funções distintas, também são distintas as respectivas condutas, mas, em qualquer caso, os elementos de responsabilização foram descritos na instrução de citação (peça 96).

223. A inexistência de contrato entre responsáveis não impede a solidariedade, da mesma forma que a distinção de condutas tampouco é salvaguarda para impedir que uma multiplicidade de agentes dê causa a um mesmo dano, como verificado no presente caso e em tantos outros que diuturnamente são julgados pelo TCU.

224. No mesmo caminho, entende-se cabível rechaçar o argumento da ilegitimidade de parte (item 139), pois todos os destinatários das citações tiveram as respectivas condutas descritas e contextualizadas naquela instrução. Dessa forma, os arrolados são pertinentes a esta TCE em conformidade com o que ali se consignou

(peça 96). Ademais, a solidariedade passiva é benefício – não obrigação – do credor (Acórdão 6721/2012-2ª Câmara, Min.-Rel. André Luís de Carvalho), de modo que o não chamamento aos autos de possível corresponsável não enseja nulidade ou necessidade de interrupção da marcha processual para saneamento.

225. Quanto ao lapso decenal tratado na IN TCU 71/2012, em seu art. 6º, inciso II, então vigente, cabe retomar seu caput, em cujos termos a instauração de TCE fica dispensada 'salvo determinação em contrário do Tribunal de Contas da União'. De plano, verifica-se que é esse o caso, uma vez que esta TCE foi iniciada a partir do Acórdão 521/2022-Plenário (Rel. Min. Antonio Anastasia).

226. Além disso, o tempo decorrido entre os atos examinados e a ocasião franqueada para a defesa, mesmo que longo, não se presume fator prejudicial à defesa de modo efetivo, geral e automático. É preciso que se demonstre qual eventual dificuldade, restrição ou impossibilidade estaria a obstaculizar o exercício pleno da defesa, indicando-se quais documentos ou outra fonte probatória legítima e relevante estaria indisponível, conforme estatui a firme jurisprudência desta Corte de Contas:

***Acórdão 139/2017-TCU-Plenário** (Relator Ministro Bruno Dantas)*

***Ementa**: O longo transcurso de tempo entre a ocorrência da irregularidade e a instauração da tomada de contas especial não implica, automaticamente, sua nulidade. Uma vez instaurada, o largo interregno temporal apenas enseja o julgamento pela iliquidez das contas caso reste comprovado que, por este motivo, tenham sido prejudicados o contraditório e a ampla defesa do responsável.*

***Acórdão 10.452/2016-TCU-Segunda Câmara** (Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer)*

***Ementa**: O longo decurso de tempo para instauração da tomada de contas especial não é, por si só, razão suficiente para levar à presunção de prejuízo à ampla defesa e, por consequência, a se considerarem iliquidáveis as contas. Eventual impedimento à plenitude do exercício de defesa, ou mesmo dificuldade na sua realização, deve ser provado, cabendo à parte o ônus dessa evidenciação.*

***Acórdão 729/2014-TCU-Plenário** (Relatora Ministra Ana Arraes)*

***Ementa**: O mero transcurso do tempo não é razão suficiente para o trancamento das contas. É preciso que, além disso, haja fundadas razões para supor que o direito à defesa tenha ficado prejudicado. O prejuízo à defesa não é presumido, deve ser provado.*

***Acórdão 1.244/2020-Primeira Câmara** (Relator Min. Bruno Dantas)*

***Ementa**: O prejuízo à ampla defesa e ao contraditório decorrente da citação tardia deve ser efetivamente demonstrado pelo responsável com a indicação do obstáculo ou da dificuldade concreta que implicou prejuízo à defesa, não sendo suficiente a mera alegação.*

227. No mais, a operação Greenfield (FTG), deflagrada em 5 de setembro de 2016, teve ampla repercussão na mídia em geral, não sendo razoável acatar a argumentação dos envolvidos acerca de prejuízo a defesa por desconhecimento das investigações em curso.

228. Em relação ao cerceamento de defesa por falta de acesso a documentos nestes autos, as evidências nas quais se embasou a instrução de citação (peça 96) estão registradas e descritas naquele documento técnico. Especificamente quanto à peça 91, juntada pelo Infraprev, verifica-se no e-TCU que a documentação disponibilizada por meio do ofício foi juntada ao processo como itens não digitalizáveis, anexos à mesma peça.

229. No entanto, como fundamentado pelo Sr. Ministro-Relator ao apreciar o pedido de acesso (peça 146), o sigilo foi atribuído pelo produtor da informação, cabendo a TCU, como custodiante, somente mantê-lo, nos temos da Resolução TCU 294/2018 (art. 6º). Em que pese não ter sido a única, essa foi uma das evidências em que se baseou a unidade técnica ao propor a citação (peça 96).

230. Apesar de a defesa não ter sido impossibilitada, haja vista o compilado nas seções precedentes desta instrução, mormente a documentação acostada (especialmente itens 106 e 130), assiste razão quanto à configuração do cerceamento de defesa. Contudo, entende-se desnecessária a reabertura de prazo ou descentramento de documentos, haja vista a conclusão pela prescrição esposada no tópico precedente.

231. No que toca a outras possíveis ilegalidades praticadas em fase anterior à tramitação desta tomada de contas especial no TCU, não se vislumbra necessidade de anulação ou refazimento de etapas, nem de imprestabilidade de provas. Primeiro, porque esta Corte não é instância recursal administrativa de suas unidades jurisdicionadas. Segundo, em razão de que eventuais vícios na fase interna da TCE não contaminam o processo (Acórdão 143/2013-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler).

232. Em relação à autoridade julgadora do PAR no Infraprev, mesmo que tivesse havido ilegalidade nessa atuação, o julgamento perante o TCU não implicaria contaminação pela mesma suspeição alegada. No caso concreto, não está claro que tenha havido alguma perseguição ao alegante naquela etapa, em detrimento do estrito cumprimento das atribuições inerentes ao cargo (qual seja, julgar os processos sancionadores). Afinal, 'não haveria nenhuma ilicitude no fato de a mesma autoridade instaurar o procedimento apuratório e emitir os

pareceres até o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União' (Acórdão 3421/2013-Plenário, Rel. Min. José Múcio Monteiro).

233. Ainda que tivesse havido alguma ilegalidade nesse julgamento, a prova ali produzida não foi a única evidência a embasar a instauração desta TCE nem a expedição de citações. Ao contrário, a análise independente da unidade técnica, por meio de auditores não relacionados ao caso nem aos cargos ou ocupantes envolvidos, chegou também por outras vias à conclusão pela ocorrência de dano ao erário.

234. Nessa linha, não constitui ilegalidade o fato de a Citibank DTMV não ter sido chamada aos autos nas apurações internas do Infraprev (item 131). O julgamento das tomadas de contas especiais é competência do TCU, decorrente de sua 'jurisdição própria e privativa' (LOTCU, art. 4º). Ilegal seria apenas eventual condenação de responsável que aqui não houvesse sido citado, o que, por óbvio, não é o caso neste processo.

235. Tampouco se diga que a citação equivale a uma condenação em razão da oportunidade para reconhecimento de dívida. Afinal, não se trata de imposição de pena, mas de chamamento para comparecer no processo, com possibilidade de pagamento voluntário do débito previamente calculado e o consequente encerramento mais célere do processo.

236. Prosseguindo, a mera existência de procedimento arbitral não obsta o prosseguimento desta TCE. Primeiro, porque a independência das instâncias não induz nesta seara algum fenômeno equivalente à litispendência da esfera judicial. Segundo, porque, a arbitragem não bloqueia a jurisdição do TCU nem mesmo quando, no plano internacional (Acórdão 1720/2016-Plenário, Rel. Min. Vital do Rêgo):

[haja] vício de vontade na constituição de contrato internacional, com prejuízo para empresa estatal da União, caracteriza-se ofensa à ordem pública nacional, ensejando a aplicação do ordenamento jurídico brasileiro, com a consequente jurisdição do TCU sobre empresa estrangeira que eventualmente tenha concorrido para o dano, podendo o Tribunal determinar sua citação, ainda que o contrato tenha previsto a realização de arbitragem e a aplicação de lei estrangeira para a solução das controvérsias dele decorrentes.

237. Ora, se assim é nos casos de controvérsias internacionais, maior razão existe para o exercício da jurisdição do TCU a despeito da existência de procedimento arbitral no âmbito doméstico. Afinal, ela decorre diretamente da Constituição (art. 70) e abarca todo aquele que der causa a dano ao erário.

238. Neste processo, não se entende presente a mesma razão de decidir invocada pela defesa da Citibank DTMV relativa ao TC 017.793/2020-3 (item 137). Naqueles autos, ao propor ao Tribunal o arquivamento do processo, o Ministro-Relator consignou (peça 58, p. 4, destaque acrescentado):

21. A singularidade e especificidade da obra, associada à ausência de detalhamento do orçamento contratado e de seus aditivos, inviabiliza a quantificação de suposto débito por meio da comparação com tabelas referenciais de custos.

22. Outrossim, não vislumbro a possibilidade de quantificar o débito por estimativa, nos termos do art. 210, §1º, inciso II, do RI/TCU, ou, ainda, por meio do uso do método econométrico aprovado pelo Acórdão 3.089/2015-Plenário.

23. A SeinfraPet observou não haver indícios de participação das empresas consorciadas nos esquemas de corrupção descortinados pela operação policial. Tampouco foram encontrados indícios de que o contrato em tela teria sido objeto de acordos ilícitos entre licitantes fraudadores.

(...)

25. Outrossim, em face dessa constatação, não seria possível o emprego do método econométrico para quantificação de suposto dano decorrente da atuação do cartel no contrato ora em exame.

26. Divirjo pontualmente da afirmação da unidade técnica no sentido de que haveria sobreposição de ações entre o TCU e a atuação da Petrobras no juízo arbitral para fins de recuperação de supostos débitos, pois, além de não haver vinculação entre tais instâncias, os fatos tratados nelas são distintos. Enquanto se apura eventual superfaturamento neste feito, a Petrobras pode estar buscando, no juízo arbitral, outros haveres, dentre os quais a cobrança das multas eventualmente aplicadas ao consórcio contratado.

239. Nesse sentido, ante à impossibilidade de apuração do débito, concluiu-se pela falta de pressuposto para o prosseguimento da TCE e o consequente arquivamento do processo (Acórdão 2665/2021-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler). Não é o caso do presente processo: aqui houve apuração de débito e a pertinente citação dos responsáveis.

240. Na hipótese de compensação com pagamentos noutras esferas, como reconhecido na instrução de citação (peça 96, p. 17), as decisões ou eventual execução da sentença arbitral com impacto no valor calculado poderiam servir de base para os ajustes pertinentes (abatimento do dano em se tratando do mesmo objeto). Como, neste estágio processual, as defesas não agregaram novos elementos a essas informações – a exemplo da quitação de eventual acordo entre as partes –, suas alegações não se prestam a elidir o débito aqui tratado.

241. Por todo o exposto, conclui-se que as alegações de defesa abordadas neste tópico devem ser parcialmente acolhidas (no tocante ao cerceamento de defesa). Todavia, essa conclusão não altera o entendimento registrado no tópico anterior, relativo ao reconhecimento da prescrição.

Sobre o débito

242. Os defendentes questionaram o débito imputado, por meio de impugnações à sua existência (inexistência de prejuízo para o Infraprev ou obtenção de resultados positivos para o instituto ou o FIP) ou correção (valor ou forma de cálculo do dano e necessidade de perícia), além da atribuição de resultados negativos estritamente à conjuntura econômica conforme sumarizado no Quadro 2.

243. Inicialmente, retoma-se que, ainda na instrução inicial (itens 11.13 e 12 da presente), as premissas que nortearam a análise e, mesmo assim, levaram à conclusão pelo débito envolveram a consideração da gestão de fundos como obrigação de meio, não de resultado, no contexto do business judgement rule (regra de gestão empresarial). Portanto, desde logo rechaçam-se as alegações de defesa indicando o sentido contrário.

244. Para a discussão nestes autos, interessa menos a desvalorização dos ativos do FIP do que o modo pelo qual foram tomadas as decisões de investimento, com as informações disponíveis à época. Por isso, ao contrário do alegado, não se trata de viés retrospectivo, mas apenas de avaliação quanto à mencionada regra de gestão empresarial.

245. Desse modo, vê-se que o resultado ruinoso obtido apenas materializou o risco previsível da operação, de maneira semelhante ao exaurimento de certos crimes no Direito Penal, que se refere a etapa distinta, posterior e prescindível à sua consumação. As citações realizadas, por sua vez, disseram respeito a condutas omissivas na análise prévia ao investimento nesses fundos em primeiro lugar (item 12 desta instrução). Análise aprofundada das alegações relativas a esse processo decisório será feita no tópico pertinente adiante.

246. Assim, não está em questão o atingimento de meta atuarial ou superávit do fundo de pensão ou do FIP por meio de outros investimentos, pois isso significa, no máximo, que o resultado exitoso foi grande o suficiente para compensar as perdas no objeto deste processo. Afinal, 'Resultados pretéritos não compensam ou conferem salvo-conduto para práticas negligentes em momento posterior' (voto do Acórdão 1705/2025-Plenário – Rel. Min. Bruno Dantas –, p. 7-8).

247. A seu turno, esta TCE trata da exposição a riscos de perdas significativas sem preparo informacional devido para embasar as decisões ou sem cautela esperada do gestor médio é medida contraproducente, pois tende a comprometer o paradigma da aludida meta.

248. Nesse contexto, é falacioso pretender com meras alegações que não tenha ocorrido dano, ante à sua existência fartamente demonstrada na instrução de citação. Igualmente, questionar seu valor sem apontar as incorreções da metodologia proposta nem indicar o quantitativo e respectivo fundamento é despropositado.

249. Mesmo a invocação da proporcionalidade (item 76), por mais eloquente que seja, carece de fundamentação técnica, haja vista ter vindo desacompanhada dos cálculos entendidos como corretos. Nesse diapasão, a imputação do débito pelo TCU não é discricionária nem a atribuição de solidariedade se deu de forma arbitrária. Ao contrário, trata-se de atividades vinculadas que decorrem diretamente do texto constitucional (art. 70, parágrafo único) e da lei orgânica. A discrepância entre o dano e a capacidade de pagamento para ressarci-lo é matéria estranha às competências do controle externo, que apenas reforça o dever de diligência dos que gerem recursos públicos.

250. Particularmente em relação à prova pericial, 'o processo de controle externo (...) não prevê a produção de prova pericial, cabendo ao responsável trazer aos autos os elementos que entender necessários para sua defesa, inclusive laudos periciais, o que prescinde de autorização do Tribunal' (Acórdão 5040/2022-2ª Câmara, Rel. Min. Bruno Dantas).

251. Por isso, quando a parte traz a prova produzida no processo judicial, suas conclusões 'não podem ser desconsideradas no âmbito dos processos do TCU, não obstante o princípio da independência de instâncias, tendo em vista o intuito maior da busca da verdade material' (Acórdão 2780/2016-2ª Câmara, Rel. Min. Raimundo Carreiro).

252. Por último, em relação ao pedido subsidiário da administradora para que a data de sua saída (30/6/2014) fosse considerada como marco temporal no cálculo do débito (item 129, 'd'), entende-se que não deve ser deferido. Em princípio, poderia ser excluídas as parcelas de 12/8/2016 (item 12.38: R$ 8.505.686,05 e R$ 10.241.693,38), já que são posteriores àquele evento. Entretanto, a instrução de citação (peça 96, p. 14) explica que

(...) como consequência da péssima gestão do Fundo, conforme mencionado no início desta análise, foi detectada uma redução no valor contábil dos ativos integrantes do patrimônio do FIP BEP (para o valor negativo de aproximadamente R$ 140 milhões), haja vista que em julho de 2016 foram revelados os problemas

na saúde financeira do Fundo, constatando-se uma redução no valor contábil dos ativos integrantes de seu patrimônio, com base em uma avaliação anual de imóveis detidos pelas SPEs realizada pela Cushman & Wakefield Negócios Imobiliários Ltda., e a identificação de passivos pela Brasil Plural, o que exigiu uma chamada de capital extraordinária, em face da existência do patrimônio líquido negativo no FIP, resultando em um aporte compulsório, cujo montante suportado pelo Infraprev está abaixo discriminado (...).

Considerando que este prejuízo decorre dos irregulares atos desinformados e não refletidos dos gestores do Infraprev que propuseram e/ou aprovaram as subscrições no FIP BEP, entende-se que esse valor do aporte compulsório deve ser imputado aos responsáveis proporcionalmente ao montante aportado em cada subscrição, após atualização monetária dos valores investidos até 12/8/2016, data desse débito a ser dividido.

253. Dessa forma, vê-se que aquela análise imputou essa parcela do débito a eventos ocorridos até 2012 (decisões de subscrição), portanto ainda durante o exercício das funções da administradora defendente. De fato, a utilização da data de 12/8/2016 na citação foi benéfica aos responsáveis, haja vista a redução do montante concernente à atualização monetária, pela utilização de data-base mais recente.

254. Portanto, rechaçam-se os argumentos correspondentes.

<u>Sobre os processos de análise e aprovação de investimentos</u>

255. Os defendentes alegaram, em suma, que não houve irregularidade nas decisões de recomendação e aprovação dos investimentos porque as respectivas análises teriam se dado em conformidade com as normas legais e regulamentares, bem como com a política de investimentos do Infraprev.

256. Por se tratar de linha argumentativa já apresentada ao Tribunal e anteriormente apreciada (Acórdão 892/2025-Plenário – Min.-Rel. Marcos Bemquerer), reproduz-se a seguir trecho de instrução do TC 045.381/2021-6 (em sua peça 301, p. 40):

Antes de qualquer esforço analítico sobre esse aspecto crucial da análise, é preciso ficar bem claro que as irregularidades atribuídas aos responsáveis e a análise das correspondentes alegações não devem estar jungidas às hipóteses de desenquadramento na Política de Investimentos aprovada pelo Conselho Deliberativo da Petros para o período 2010/2014 (peça 44), nem de violação dos ditames da Norma Específica da Petros NE-002, de 15/12/2009, a qual prescrevia os ritos aplicáveis às operações de investimentos e desinvestimentos a serem observados na EFPC (peça 45), tampouco de regularidade na diversificação de investimentos e de obediência a limite de concentração de investimento, previstos em normas do CMN ou da CVM.

Esses são argumentos evasivos e tangenciais cogitados pelas defesas e que desviam do objetivo real da apreciação devida.

Objetivamente, impende-se proceder avaliação respeitante à aferição de acurácia ou não da proposição, das avaliações para recomendação e da aprovação de investimento específico que perpassou pela alçada de agentes da Petros os quais integravam instâncias técnicas e decisórias e, assim, tiveram efetiva participação e responsabilidades no aporte de recursos financeiros provenientes de reservas, fundos e provisões formados por contribuições da patrocinadora, de participantes e de assistidos de planos de benefícios previdenciários instituídos e administrados pela Petros, do qual resultou perda parcial.

257. No caso destes autos, apurou-se que o modo pelo qual se deu o investimento (itens 11 e 12 desta instrução) foi deficiente, ao contrário do propalado pelas defesas. Com efeito, os problemas apontados não concerniam a uma simples inobservância de regulamentos internos da entidade ou mesmo à sua política de investimentos, mas aos deveres fiduciários e de cautela de seus agentes, pois as falhas foram identificadas na qualidade da atuação desses agentes.

258. Conforme apontado (item 11.6), a irregularidade residiu na incúria da análise prévia do desempenho potencial, premissas e riscos dos planos de investimentos, bem como de outras variáveis correlatas. Outrossim, não se atrelou a responsabilização ao resultado financeiro e patrimonial danoso do FIP, mas à condução dos negócios, pelos agentes do fundo de pensão, com deficiências ligadas a diligência, aos critérios, aos cuidados e a lealdade que lhes eram exigíveis nas circunstâncias que atuaram, de acordo com os ditames da Lei 6.404/1976 e da citada doutrina do business judgment rule.

259. A despeito das reiteradas alegações acerca da 'ciência dos riscos' pelas entidades cotistas 'investidoras qualificadas', depreende-se do texto da Análise Técnica 3/2008-GEFIN/GEAFI que, de suas dez páginas, a maior parte é destinada à descrição dos objetivos, pretensões e organização do fundo, havendo um cota singela a respeito dos riscos (peça 176, p. 7): 'O Fundo apresenta nível de risco inerente ao tipo de negócio e compatível com as expectativas de retomo apresentadas pelo Gestor nos prospectos ora encaminhados'.

260. Mesmo a falta de poder de gestão não exime analistas de desempenhar bem suas funções, uma vez que pareceres mal fundamentados também podem causar dano às entidades que os empregam, consoante longinquamente pacificado pelo TCU (Acórdão 1828/2008-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler; Acórdão

2510/2009-Plenário, Rel. Min. Walton Alencar; Acórdão 463/2013-2ª Câmara, Min.-Rel. André Luís de Carvalho; Acórdão 1443/2013-Plenário, Min.-Rel. Weder de Oliveira).

261. Afirmar a existência de riscos em investimentos é platitude de potencial conhecimento até por leigos, que dirá de investidores qualificados. Por si só, nada acrescenta à descrição de sua magnitude e medidas mitigadoras, nem, principalmente, quanto à conclusão pela viabilidade de utilidade de assumi-los ou não. Para isso, a análise de conjuntura requer a elaboração de cenários e avaliação dos riscos em cada um, ponderando, em cada caso, probabilidades e impactos com a relevância social e finalidade dos fundos de pensão.

262. Sendo esse o documento a embasar a deliberação do Infraprev em integrar o FIP (peça 177), também os aprovadores incorreram em comportamento omisso, uma vez que não buscaram outros elementos para tomarem decisão mais informada.

263. Não se questiona meramente a diversificação de ativos, a assunção e ciência de maiores riscos ou a existência de motivos para isso. Tudo isso é inerente a investir, principalmente para investidores qualificados, como os fundos de pensão. No entanto, isso não significa que tudo é certo ou que se pode fazer qualquer coisa de qualquer jeito. É exatamente por isso que há análises a serem elaboradas, e tanto mais aprofundadas quanto maiores forem os riscos.

264. Se o processo decisório deficiente verificado no presente caso era um retrato fiel de todos quantos foram realizados, então somente a sorte explicaria os alegados resultados consolidados positivos, o que, por óbvio, não seria uma explicação plausível. A existência de fatos notórios apontando um bom cenário para o setor imobiliário, por maior que tenha sido a empolgação causada, não significa que esse tenha sido o único cenário que poderia ser traçado com as informações então disponíveis.

265. Longe do aventado pelas defesas, não se esperava presciência de fraudes – embora esse seja um risco a ser considerado –, mas maior diligência no desempenho das funções por cada agente envolvido.

266. Afinal, também havia outros fatores de conhecimento público a ser considerados, como a crise de 2007 e 2008, que se iniciou nos Estados Unidos – precisamente no setor imobiliário e financeiro – e se alastrou pela economia globalizada por todo o mundo sem segredo nem discrição. A despeito disso como visto (item 259), não há uma palavra a esse respeito na Análise Técnica 3/2008-GEFIN/GEAFI (peça 176, p. 7).

267. A possibilidade de fracasso nunca vai ser eliminada, mesmo diante de análises robustas previamente às decisões. Porém, essas servem justamente para mitigar o quanto possível aqueles riscos. Por isso, os erros, quando ocorrem, não devem ser oriundos de negligência ou omissão. No caso concreto, as alegações a respeito da inerência dos riscos aos investimentos desviam a atenção das imputações que foram feitas, das análises e evidências anteriormente descritas (itens 11 e 12) e tentam justificar situação que não é a que motivou as citações em primeiro lugar.

268. Mesmo aprovações por outras instâncias (auditorias externas ou conselho fiscal), quando existentes, se deram em etapa posterior, já constituído e em funcionamento o fundo de investimentos. Portanto, em nada alteram a qualidade da análise inicial, nem têm o condão de robustecê-la retroativamente, convalidando suas deficiências. Caso realmente tenham se debruçado sobre esse procedimento, quando muito se terá a constatação de cumprimento de etapas proforma ou de indução dos fiscais e auditores em erro.

269. No tocante à regularidade dos pagamentos feitos pelo FIP, alegada pela gestora (item 118), sem comparativos de preços, não se pode concluir a priori que tenha sido a mais econômica somente pela centralização, como afirmado pela defesa. Até poderia ter isso esse o caso, em razão da maior eficiência que pode ter se originado de se tratar sempre com a mesma empresa no gerenciamento de todos os projetos.

270. Além disso, se os cotistas foram informados, tiveram alternativas e escolheram a GEP, com amparo no regulamento do fundo e efetiva prestação de serviços, poder-se-ia cogitar a regularidade dessa contratação. Todavia, a causa da citação foi débito decorrente de um conjunto de atos lesivos ao fundo (item 103) que não se resumia a essa contratação. Cabe destacar ponto registrado na citação, a respeito dos vultosos pagamentos a título de taxas de gestão à GEP Imobiliária e à Global Equity Properties Projetos Ltda., em valores que superam um terço do total do capital comprometido por todos os cotistas do fundo.

271. Ora, se o objetivo do fundo era obter retorno para fundos de pensão com investimentos imobiliários (não simplesmente enriquecer a gestora às custas dos cotistas), faz pouco ou nenhum sentido que um terço desses investimentos fosse destinado a taxas de gestão, das quais certamente retorno algum seria auferido. Como agravante, relembra-se tratar-se de contratação dita mais vantajosa do que se cada SPE houvesse tido uma gestora própria.

272. Ainda quanto aos pagamentos efetuados e custos incorridos nos projetos específicos, a gestora alegou que não houve projetos não executados (item 105, alínea 'f'). Mesmo admitindo-se a verossimilhança da argumentação (item 120), reitera-se que o ponto não foi o único fundamento para a citação. De todo modo, as

SPE mencionadas pela defesa (item 120) totalizam treze das 28 investidas, o que não dá margem para a conclusão de que não houve 'custos com projetos que não saíram do papel' (item 105, alínea 'f').

273. Em reforço, a defesa da gestora (item 127) admite que ainda durante sua gestão havia 'terrenos', logo imóveis sem obras. Essa informação contrasta com a alegação de que não houve custos com projetos que não saíram do papel, visto que a aquisição e manutenção de imóveis, mesmo sem construção, implica custos (preço, tributos, guarda), além da correspondente remuneração da gestora.

274. Por todo o exposto, rejeitam-se as alegações de defesa relativas a este tópico.

<u>Sobre a responsabilidade dos cotistas, gestora e administradora do FIP</u>

275. Os defendentes reiteradamente responsabilizaram uns aos outros – ou o Infraprev e o Comitê de Investimentos do FIP – para esquivar-se das imputações e do nexo de causalidade entre suas condutas e o resultado danoso. De acordo com os interesses, ora escudaram-se em alegações de que não houve supervisão da parte que tinha a maior obrigação, ora de que houve múltiplas camadas de controle distribuídas pelas sucessivas instâncias de governança do fundo de investimentos e do Infraprev. Este tópico visa a delinear as respectivas responsabilidades de acordo com o regramento pertinente (legislação e normativos infralegais).

276. Na citação, as imputações foram distribuídas em conformidade com o registrado no item 12. Os analistas e gestores do Infraprev foram responsabilizados em consonância com a Lei das S. A. (particularmente os arts. 153 e 158) e a regra de decisão empresarial (item 11.13), ao passo que a gestora e a administradora, com normas do regulador (Instrução CVM 391/2003).

277. Em relação à responsabilidade dos cotistas em geral e do Infraprev (ou à Infraero) em particular, pretender imputar o dano a essas entidades equivale a inverter a culpa contra as vítimas. Além de penalizá-lo duplamente – em especial seus 'acionistas', os beneficiários e patrocinadores que o compõem –, esse entendimento colocaria a entidade nos dois polos da relação jurídica, o que não é possível, nem teria utilidade.

278. As organizações se cercam de mecanismos de controle (como normas e procedimentos) e camadas de defesa (como auditorias externas e conselhos fiscais), mas todas continuam agindo por meio de seus funcionários e gestores humanos. Mesmo investidores qualificados, como fundos de pensão, dependem de outras organizações e confiam na expertise alheia para realizar seus investimentos. Por isso, elaboram seus mecanismos e contratam as sucessivas camadas de defesa.

279. Neste caso concreto, houve falhas no âmbito do Infraprev. No entanto, isso não significa que a responsabilidade tenha sido do instituto, haja vista a quebra do dever fiduciário por parte de seus prepostos pessoas naturais, estes sim chamados em citação.

280. Reitera-se que a situação encontrada não foi limitada à ausência de solicitação de atualizações periódicas dos estudos e análises elaborados pelo gestor que permitissem o acompanhamento dos investimentos realizados, objetivos alcançados e perspectivas atualizadas de retorno dos empreendimentos, embora previsto no regulamento do FIP. Ademais, o Memorando GEADM 13/2010 não registrou análise adequada sobre a evolução dos projetos das SPE aprovadas nem apresentou informações técnicas fundamentais acerca dos resultados do FIP (peça 42, p. 75). Ao contrário, considerou oportuna a subscrição com base apenas em dados apresentados pelo gestor do fundo.

281. Contudo, antes disso, a Análise Técnica 3/2008-GEFIN/GEAFI limitou-se a consignar que o fundo apresentava 'nível de risco inerente ao tipo de negócio e compatível com as expectativas de retomo apresentadas pelo Gestor' (peça 176, p. 7), a pretexto de avaliação de riscos. Logo, não se tratou, como arguido, de falha apenas de monitoramento, mas de grave inobservância de um dever de cuidado na avaliação do investimento em primeiro lugar.

282. A esse respeito, cabe comentar precedente desta Corte decidido no TC 041.638/2020-4. Na ocasião, não houve sancionamento de responsáveis, pois as contas foram julgadas regulares. no Acórdão 1745/2025-Plenário (Rel. Min. Jhonatan de Jesus), o relator acolheu alegação de defesa reconhecendo due diligence na conduta de responsável gestora do fundo de investimento.

283. Na declaração de voto do Min. Benjamin Zymler no Acórdão 1745/2025-Plenário (Rel. Min. Jhonatan de Jesus), S. Exa. salientou especificidades daquele caso não verificadas no presente:

O primeiro ponto diz respeito à natureza da irregularidade apontada. Não se trata, neste caso, do descumprimento de um mandato específico ou da atuação unilateral de um gestor à revelia das normas do fundo, mas de uma decisão estratégica submetida, de forma expressa, à deliberação da Assembleia Geral de Quotistas — instância máxima de governança do fundo.

(...)

O segundo aspecto refere-se à insuficiência de elementos técnicos e probatórios capazes de caracterizar, com o grau de certeza exigido, o erro grosseiro, nos termos do art. 28 da LINDB. (...) [H]á registros formais de

realização de diligências prévias (due diligences), cujo conteúdo, no entanto, não foi objeto de aprofundamento técnico suficiente no âmbito desta TCE. Assim, ainda que existam indícios que suscitem dúvidas quanto à prudência ou à solidez das decisões adotadas, não se demonstrou, de forma cabal, que tenham sido tomadas à margem de qualquer fundamento técnico ou juízo minimamente razoável.

(...)

Por fim, este caso nos oferece um valioso aprendizado institucional. A análise dos autos revela que os ofícios de citação, expedidos em cumprimento à determinação original desta Corte, imputou aos gestores da Funcef uma falha na escolha do fundo.

Contudo, o desenvolvimento da apuração demonstrou que o foco dos eventos que culminaram nos prejuízos apurados se deslocou do ato de ingresso no fundo para a fase de gestão da carteira. Essa dissonância entre a imputação original e o foco dos acontecimentos posteriores comprometeu os pressupostos para o desenvolvimento válido desta tomada de contas especial. Poderíamos, talvez, chegar a uma solução distinta se a citação tivesse feito constar que os gestores eram chamados por falhas no exercício de supervisão, pois a TCE teria trilhado outra rota.

284. No presente caso, as decisões tomadas por gestores e comitês de investimentos se fundaram em análises rasas, o que levou ao questionamento da devida diligência (due diligence). Dessa maneira, efetuadas as citações e apresentadas as alegações de defesa, estas não foram capazes de elidir os achados. Por isso, conclui-se que as situações encontradas em ambos os processos são distintas, impondo-se tratamento desigual.

285. Quanto à gestora e à administradora, a leitura da instrução de citação (peça 96) não permite a conclusão pela confusão entre as atribuições de ambas nem a pecha de que as condutas imputadas foram genéricas. A situação ali descrita – e resumida na Seção Histórico desta instrução – evidencia mais do que o suficiente o panorama do FIP, discrimina as responsabilidades e indica os deveres esperados de cada papel descumprido em face dos normativos pertinentes.

*286. Partindo dessa premissa, retoma-se o artigo 3 do regulamento do FIP, em cujos termos 'o objetivo do Fundo é o de proporcionar aos **seus cotistas** a melhor valorização possível do capital investido a longo prazo, mediante aplicações e posterior desinvestimento de seus recursos em uma carteira diversificada' (peça 170, p. 8, grifos acrescidos). Para tanto, o fundo contava com administradora e gestora independentes (artigo 5), cabendo à segunda a 'identificação, análise e propositura de Oportunidades de Investimento ao Comitê de Investimento, (...) [e] o gerenciamento dos investimentos', além de (peça 170, p. 11-12):*

I - negociar e firmar, em nome do Fundo, os acordos entre os cotistas das SPEs investidas e demais contratos necessários ao cumprimento dos objetivos do Fundo (...);

II - fornecer orientação estratégica às SPEs Investidas (...);

III - proteger e promover os interesses do Fundo junto às SPEs Investidas;

(...)

V- fornecer aos cotistas (...), estudos e análise de investimento elaborados, que fundamentem as decisões tomadas em Assembleia Geral (...);

VII - fornecer a Administradora, no prazo por ele solicitado, as informações e documentos necessários para a elaboração do parecer a respeito das operações e resultados do Fundo (...);

VIII - comunicar a Administradora, no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, as decisões do Comitê de Investimento;

(...)

Parágrafo 1º - O Fundo constitui a Gestora seu representante perante terceiros para o cumprimento das atribuições previstas (...).

287. Constata-se que os deveres da gestora abrangiam gerenciar o fundo e atuar em seu nome, representando-o – e, logo, seus cotistas. Diante disso, a justa remuneração de seus serviços não incluía enriquecer-se às custas dos cotistas em detrimento da adequada prestação dos serviços para a qual foi contratada. Dessa maneira, o favorecimento à contratação de empresas do mesmo grupo, por exemplo, é problema de agência (relação principal-agente), pois tende à indicação, no mínimo, de um conflito de interesses.

288. Por sua vez, cabia à administradora (artigo 5 do regulamento) a 'tesouraria, contabilidade, cálculo do valor da Cota e prestação de informações relativas ao Fundo' (peça 170, p. 8) e ainda (peça 170, p. 10-11, com destaques acrescentados):

(...)

III- exercer, ou diligenciar para que sejam exercidos, todos os direitos inerentes ao patrimônio e às atividades do Fundo;

IV - empregar, na defesa dos direitos dos cotistas e do Fundo, a diligência exigida pelas circunstâncias, praticando todos os atos necessários para assegurá-los, tomando inclusive as medidas judiciais cabíveis;
(...)
IX - elaborar, junto com as demonstrações contábeis semestrais e anuais, parecer a respeito das operações e resultados do Fundo, com base nas informações fornecidas pela Gestora, (...);
(...)
XI - cumprir e fazer cumprir todas as disposições constantes deste Regulamento;
(...)
XIII - proteger e promover os interesses do Fundo junto às SPEs investidas, inclusive iniciando quaisquer ações legais, caso necessário; (...).
289. A administradora objetou reiteradamente a citação recebida, a pretexto de conter 'conduta genérica', todavia se a 'defesa dos direitos dos cotistas e do fundo', por exemplo, é uma cláusula aberta, foram os exatos termos a que anuiu quando aceitou o encargo para o qual foi contratada. Não cabe tentar esquivar-se quando instada a cumpri-los se não o fez ao aceitá-los e ser remunerada em razão deles.
290. Dessa maneira, resta evidente que não havia confusão entre as atribuições de gestora e administradora. Além disso, mesmo que tenha ocorrido a inverossímil hipótese da adoção dessa confusão pela investigação interna do Infraprev, a análise da unidade técnica desta Corte não se contaminou por ela. O que houve foi a conclusão justificada de que a conduta esperada não foi praticada pelas responsáveis.
291. Com efeito, havia interlocução prevista entre a ambas, cabendo à administradora, no fluxo estabelecido pelo regulamento, receber dados da gestora (na forma de informações, documentos, atas), processá-los e emitir juízo a respeito (demonstrações contábeis, parecer sobre operações e resultados). Não somente isso como adotar as providências cabíveis, inclusive judiciais, caso, por exemplo, detectasse inconsistências ou irregularidades nessas informações.
292. Quando muito, a administradora poderia escusar-se demonstrando que as irregularidades não eram possíveis ou eram muito difíceis de ser detectadas nas circunstâncias. Esse só poderia ser o caso se tivesse havido sonegação de informações pela gestora, uma vez que operações como contratações e pagamentos estavam lastreadas em documentos. Por sua vez, a administradora defendeu a regularidade das operações, o que não lhe aproveita se tal pressuposto não restou confirmado.
293. É verdade, que auditorias externas constituem camada extra – e necessária – dos controles das entidades que se utilizam desses serviços. No entanto, essas contratações são valiosos auxílios, não substitutos da gestão, para servirem de escudo caso os demais agentes deixem de agir com a diligência devida a pretexto de se fiarem nos pareceres das auditorias. Relembrando fatos notórios e pertinentes ao contexto dos investimentos de mercado financeiro e imobiliário, também em escândalos como o da Enron e da bolha do mercado imobiliário da crise de 2007 e 2008 havia pareceres positivos de auditorias externas.
294. Em suma, da mesma forma que não se deve dirigir de maneira imprudente a partir da contratação de seguros de vida ou de veículos, o risco moral também se materializa em casos como o presente, a vingar alegações de defesa como essas.
295. Dessa maneira, ao contrário da postura mais passiva em relação às comunicações defendidas nas alegações da administradora, o que o texto do regulamento revela é uma maior proatividade em defesa dos interesses de seus cotistas. De acordo com o regulamento do fundo acima transcrito (artigo 8, inciso IX), a supervisão da administradora deveria ter questionado a metodologia de avaliação de ativos se era equivocada, pois era destinatária das informações contábeis com as quais elaborava os pareceres a respeito dos respectivos demonstrativos (peça 170, p. 10).
296. De igual modo, poderia ter impugnado, a partir do lastro documental que acessava, a contratação de empresas do mesmo grupo, se detectasse conflito de interesses. Ou, ainda, o montante drenado em pagamentos naquele contexto, a despeito da autorização dos cotistas para as contratações. Apesar de a defesa tentar diminuir a importância do papel da administradora, reitera-se que lhe cabia 'cumprir e fazer cumprir todas as disposições' do regulamento (item 288), sendo a primeira delas 'proporcionar aos seus cotistas a melhor valorização possível do capital investido' (item 286).
297. Em razão do exposto, conclui-se que as alegações de defesa apresentadas não conseguiram afastar a responsabilidade de qualquer das pessoas citadas nesta TCE.
Sobre as investigações de outros órgãos
298. Os defendentes alegaram que outros órgãos (Previc, CVM) teriam investigado os mesmos fatos e arquivado suas apurações por concluírem pela inexistência de irregularidades. Mesmo a denúncia do MPF teria sido apresentada somente contra diretor da GEP, não contra empregados do Infraprev.

299. Apesar de insinuação das defesas (como no item 32) de que eventual condenação implicasse 'penalizar com base no resultado', está fartamente demonstrado – nesta instrução e na anterior (peça 96) que não é esse o foco do TCU, até porque esse tipo de ilação, para que seja cabível, desconsidera qualquer contexto de fraude.
300. Desde a proposta de citação se insiste em que a premissa de análise não é a obrigação de resultado, mas a regra de decisão empresarial, cujo principal pressuposto é um ambiente de boa-fé, no qual erros são admissíveis, mas que, ao mesmo tempo, ocorrem quando se tenta acertar. Isso se demonstra no zelo dos agentes, pelo emprego de esforços típicos daqueles que administram seus próprios bens, não aquém do padrão médio esperado.
301. Semelhante paradigma não se coaduna com processos decisórios como o ocorrido no presente caso. Não é compatível com o zelo esperado uma análise com as características destacadas no item 259, nem pode causar espanto que sua aprovação por sucessivas instâncias tenha resultado em investimento ruinoso. Logo, não é o caso de mera 'punição por resultados'.
302. Em suma, como cada órgão atua conforme seu espectro de competências, suas conclusões não implicam vinculação à atuação uns dos outros. Dessa forma, mesmo sem sancionamento pelos demais, o TCU não fica impedido de proferir julgamento em sentido diverso, uma vez que sua competência decorre diretamente da Constituição – para tratar da proteção do erário – e não dos mesmos fundamentos das autarquias (normas de regulação setorial) e do Parquet (probidade administrativa e sanção penal).
303. Assim, o enfoque do controle externo não é o mesmo dos reguladores setoriais nem da persecução penal ou por improbidade administrativa, mas o do resguardo do erário. No caso concreto, verificada a ocorrência de dano, dada sua jurisdição própria e privativa, cabe a esta Corte de Contas apurar o débito e julgar as contas dos responsáveis, obedecendo ao devido processo legal, nos termos da Constituição (arts. 5º, inciso LXXVIII, e 70, parágrafo único) e de sua Lei Orgânica (arts. 1º, inciso I, 4º, 5º inciso II, 8º e 16).
304. Diante do exposto, essas alegações não merecem acolhida.
<u>Sobre o erro grosseiro e aspectos da LINDB</u>
305. Consoante evidenciado no Quadro 2, houve alegação de que, no caso destes autos, não ocorreu o erro grosseiro preconizado na LINDB como elemento necessário para aplicação de sanções a gestores públicos. Por essa razão, transcrevem-se a seguir os dispositivos legais pertinentes e os de seu decreto regulamentador de interesse sobre a matéria:
[LINDB]
Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.
§1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.
§2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.
§3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.
Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.
[Decreto 9.830/2019]
Art. 12. O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções.
§1º Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.
§2º Não será configurado dolo ou erro grosseiro do agente público se não restar comprovada, nos autos do processo de responsabilização, situação ou circunstância fática capaz de caracterizar o dolo ou o erro grosseiro.
§3º O mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica responsabilização, exceto se comprovado o dolo ou o erro grosseiro do agente público.
§4º A complexidade da matéria e das atribuições exercidas pelo agente público serão consideradas em eventual responsabilização do agente público.
§5º O montante do dano ao erário, ainda que expressivo, não poderá, por si só, ser elemento para caracterizar o erro grosseiro ou o dolo.

306. Tipicamente, há duas vertentes para tentar afastar a responsabilização dos agentes públicos utilizando como fundamento os novos artigos da LINDB: (1) com base no art. 22, que as circunstâncias em torno do agente público teriam impelido o responsável às condutas inquinadas ou o teriam impedido de praticar as condutas adequadas, inexistindo conduta diversa daquela adotada; (2) com base no art. 28, que o agente público somente poderia ser sancionado pelo TCU ou ser obrigado a ressarcir os danos ao Erário a que dera causa se configurado dolo ou erro grosseiro.

307. Assim, em relação às circunstâncias em torno do agente público, para afastamento da responsabilidade pelas irregularidades a ele atribuídas, cumpre verificar se estão evidenciados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, que teriam impedido ou dificultado sua conduta de forma diversa.

308. Para esses casos, colacionam-se na jurisprudência situações em que o Tribunal, em função do disposto no art. 22 do diploma legal e das peculiaridades dos casos concretos, reduziu o valor de sanções anteriormente aplicadas, a exemplo dos Acórdãos 60/2020-Plenário (Rel. Min. Ana Arraes), 2.463/2019-1ª Câmara (Rel. Min. Bruno Dantas), 1.736/2021-TCU-Plenário (Min.-Rel. Augusto Sherman), 70/2020-Plenário (Rel. Min. Aroldo Cedraz) e 2.973/2019-2ª Câmara (Rel. Min. Ana Arraes).

309. Em relação à responsabilização por erro grosseiro, as decisões até o momento proferidas parecem se inclinar majoritariamente para a equiparação conceitual do 'erro grosseiro' à 'culpa grave'. Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, tem-se considerado como erro grosseiro o que resulta de grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública (Acórdão 2.391/2018-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler; Acórdão 2.924/2018-Plenário, Rel. Min. José Mucio Monteiro; Acórdão 11.762/2018-2ª Câmara, Min.-Rel. Marcos Bemquerer; Acórdãos 957, 1.264 e 1.689, todos de 2019, do Plenário e relatados pelo Min. Augusto Nardes).

310. Quanto ao alcance da expressão 'erro grosseiro', o Ministro Antônio Anastasia defendeu que o correto seria considerar 'o erro grosseiro como culpa grave, mas mantendo o referencial do homem médio' (Acórdão 2.012/2022-2ª Câmara). Desse modo, incorre em erro grosseiro o responsável que falha gravemente nas circunstâncias em que não falharia aquele que emprega um nível de diligência normal no desempenho de suas funções, considerando os obstáculos e dificuldades reais que se apresentavam à época da prática do ato impugnado (LINDB, art. 22).

311. Cumpre ressaltar que a jurisprudência do TCU sinaliza que as alterações promovidas na LINDB pela Lei 13.655/2018, em especial a inclusão do art. 28, não provocaram modificação nos requisitos necessários para a responsabilidade financeira por danos ao erário. No voto do Acórdão 2.012/2022-2ª Câmara, acima referido, o ministro relator reconheceu a tendência jurisprudencial desta Corte em se exigir a caracterização de erro grosseiro apenas para fins de sanção, mas não para fins de ressarcimento ao Erário, sendo, contudo, necessária essa caracterização no caso de condenação fundamentada nessa modalidade ou em culpa grave.

312. Com efeito, o dever de indenizar os prejuízos ao erário permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, como é de praxe no âmbito da responsabilidade aquiliana (extracontratual), inclusive para fins do direito de regresso, tendo em vista o tratamento constitucional dado à matéria (CF/1988 art. 37, § 6º).

313. Registra-se posicionamento noutra linha nos Acórdãos 886 e 1.460/2025 (ambos do Plenário e de relatoria do Min. Bruno Dantas), nos quais se consignou o entendimento de que 'a obrigação primária de ressarcir o dano recai sobre quem foi indevidamente beneficiado'. Adicionalmente, destaca-se linha minoritária, de acordo com a qual não se mostra razoável imputar débito a gestor em situações de difícil percepção ao homem médio, como os Acórdãos do Plenário 378/2023 (Rel. Min. Aroldo Cedraz) e 1460/2025 (Rel. Min. Bruno Dantas).

314. Seja como for, no presente caso, como no TC 045.379/2021-1 (em sua peça 390, p. 23), por exemplo, considerando as qualificações exigidas para os agentes envolvidos atuarem no mercado de investimentos, 'nas três etapas do processo decisório (proposição, deliberação técnica e aprovação) (...) houve erro grosseiro', à luz de todos os elementos e análises registrados nos tópicos precedentes, uma vez que 'os dados e documentos disponíveis à época permitiam, (...) que qualquer profissional (...) vislumbrasse inconsistências suficientes para sequer propor (...) numa avaliação perfunctória dos elementos disponíveis (art. 20, art. 22, caput, e art. 28, da LINDB)'.

315. Tanto assim é que, naquele processo (TC 045.379/2021-1, peça 398), o Ministério Público de Contas opinou que a gravidade da conduta seria suficiente para a inabilitação de todos os responsáveis para exercício de cargos em comissão ou funções de confiança prevista na Lei Orgânica (art. 60) e no Regimento Interno do TCU (art. 270). No presente caso, verifica-se que as condutas são análogas e as circunstâncias, semelhantes, o

que justifica a rejeição da alegação e ensejaria a formulação da mesma proposta, não fosse a constatação da prescrição.

Conclusão sobre as alegações de defesa

316. As análises empreendidas nos tópicos precedentes concluíram pela rejeição das alegações de defesa apresentadas. Dessa maneira, o Quadro 2, ajustado em consonância com esse exame, fica como segue:

Quadro 3: Resumo das análises das alegações de defesa.

ALEGAÇÕES DE DEFESA (REJEITADAS)	***RESPONSÁVEIS***	***ITENS DAS ANÁLISES***
Incompetência do TCU para fiscalizar as EFPC / ADPF 817.	*Todos, exceto a Sra. Maria Lúcia Araújo Rocco.*	*173 a 186.*
Ocorrência da prescrição.	*Todos.*	*13 e 187 a 206.*
Obtenção de resultados positivos para o Infraprev / FIP.	*Carlos Duque, Maria Rocco, GEP e Citibank.*	*242, 246, 255 e 264.*
Inexistência condenação pela Previc ou pela CVM.	*Carlos Duque, Maria Rocco e Citibank.*	*298 a 304.*
Cerceamento de defesa.	*Carlos Duque e Citibank.*	*217 e 225 a 235.*
Ilegalidades diversas em apurações administrativas.	*Carlos Duque e Citibank.*	*217 e 231 a 235.*
Ausência de nexo de causalidade entre conduta e dano.	*Carlos Duque, Alexandre Garioli, Maria Rocco e Citibank.*	*12, 217, 220 a 224, 260 e 275 a 303.*
Inexistência de solidariedade entre os responsáveis.	*Carlos Duque e Citibank.*	*217 a 223.*
Regularidade do processo decisório dos investimentos.	*Carlos Duque, Miguel David, Citibank.*	*255 a 273.*
Inexistência de individualização das condutas.	*Carlos Duque e Citibank.*	*217 a 223.*
Requerimento de prova pericial.	*Citibank.*	*242, 250 e 251.*
Inexistência de dano ao erário.	*Alexandre Garioli*	*242 a 249.*
Valor incorreto do débito.	*Alexandre Garioli e Citibank.*	*242 e 249 a 253.*
Inocorrência de erro grosseiro.	*Alexandre Garioli.*	*305 a 315.*
Ausência de poderes de gestão do agente.	*Alexandre Garioli e Citibank.*	*255 e 260.*
Maior dever de supervisão da patrocinadora (e demais cotistas).	*Alexandre Garioli e Citibank.*	*275 a 296.*
Ciência dos riscos inerentes e grau elevado pelos cotistas.	*GEP e Citibank.*	*255 e 261 a 268.*
Inexistência de irregularidade nos quadros societários das SPE.	*GEP e Citibank.*	*255 e 269 a 273.*
Regularidade dos pagamentos à GEP Imobiliária / Projetos.	*GEP e Citibank.*	*255 e 269 a 273.*
Inexistência de custos por projetos não executados.	*GEP e Citibank.*	*255, 272 e 273.*
Mau desempenho do FIP por fatores alheios aos agentes.	*GEP e Citibank.*	*255, 261 a 268,*
Regularidade da conduta dos agentes.	*Todos.*	*242 a 315.*
Limitação da responsabilidade em razão da saída da função.	*Maria Rocco e Citibank.*	*242, 252 e 253.*
Prejuízo à defesa decorrente do transcurso de mais de dez anos desde os fatos.	*Maria Rocco e Citibank.*	*217 e 225 a 227.*
Ilegitimidade subjetiva para integrar o rol de responsáveis.	*Citibank.*	*217, 224 e 275 a 296.*
Existência de procedimento arbitral sobre os mesmos fatos.	*Citibank.*	*217 e 236 a 239.*

Fonte: Elaboração a partir do Quadro 2 desta instrução, depois das análises das alegações de defesa.

317. Em arremate das análises, conclui-se que as alegações de defesa apresentadas não foram capazes de elidir as irregularidades apontadas na instrução anterior ou comprovar qualquer excludente de ilicitude ou culpabilidade. Tampouco comprovaram a boa-fé dos agentes – para efeito dos §§ 2º e 3º, do art. 202 do Regimento Interno do TCU – ou qualquer fato objetivo aproveitável a algum de modo a afastar a imputação de débito ou sanção pelo Tribunal.

318. Contudo, constatou-se que, além do cerceamento de defesa, operou a prescrição, motivo pelo qual será proposto seu reconhecimento e o consequente arquivamento dos autos.

Análise concernente à IN TCU 99/2025

319. Em 28/3/2025 foi publicada a IN TCU 99/2025, que dispõe sobre a fiscalização de negociações de valores mobiliários realizada por unidades jurisdicionadas ao TCU e sobre o equacionamento financeiro de déficits atuariais nas EFPC patrocinadas por entidades federais. Nos termos desse normativo, são estabelecidas as seguintes diretrizes para a apuração das condutas:

Art. 4º A responsabilização por irregularidades nas negociações com valores mobiliários pelo Tribunal de Contas da União deverá, no que couber, observar, além das normas de direito público, os parâmetros estabelecidos nos arts. 153 a 156 e 158 da Lei 6.404, de 15 de dezembro de 1976.
§ 1º A conduta configurada como 'ato regular de gestão' caracteriza a boa-fé objetiva na gestão dos recursos e será identificada quando presentes os seguintes elementos:
I - capacidade técnica e diligência, em cumprimento aos deveres fiduciários em relação à entidade;
II - dentro de suas atribuições e poderes, sem violação da legislação, do estatuto e dos respectivos regulamentos; e
III - fundado na técnica aplicável, mediante decisão negocial informada, refletida e desinteressada.
§ 2º Para avaliação do ato regular de gestão, devem ser consideradas as informações e dados disponíveis à época em que a decisão foi tomada ou o ato praticado, de acordo com registro dos documentos que fundamentaram a decisão ou ato.
320. Nesse contexto, constata-se que os deveres fiduciários previstos na Lei 6.404/1976 foram levados em consideração nestes autos desde a instrução de citação (peça 96), atendendo o preconizado no art. 4º da instrução normativa acima transcrito (conforme o item 12 e subitens desta instrução).
Encaminhamento
321. Diante do exposto, resta propor o reconhecimento da prescrição, ocorrida em 20/5/2021, e o consequente arquivamento dos autos, nos termos dos arts. 1º e 11 da Resolução TCU 344/2022, do art. 1º da Lei 9.873/99 e do art. 169, III, do RI/TCU.
IV. CONCLUSÃO
322. Esta tomada de contas especial foi instaurada com o fim de promover a responsabilização por irregularidades no Instituto Infraero de Seguridade Social (Infraprev), relacionadas a investimentos no Global Equity Properties Fundo de Investimento em Participações (FIP GEP), atual Fundo de Investimento Brasil Equity Properties (FIP BEP).
323. O exame dos fatos que são objeto destas contas permitiu concluir pela ocorrência de irregularidades no processo decisório que culminou na aprovação do ruinoso investimento no FIP BEP, bem como apurar o débito e caracterizar a responsabilização (peça 96). Esta instrução analisou as alegações de defesa dos responsáveis citados.
324. Na Seção Exame Técnico, foram expostas as alegações de defesa dos responsáveis (Título III.1 a III.6), as quais, depois de analisadas (Título III.7), foram parcialmente acolhidas (itens 187 a 216). Em decorrência disso, será proposto o reconhecimento da prescrição, ocorrida em 20/5/2021, e o consequente arquivamento dos autos, nos termos dos arts. 1º e 11 da Resolução TCU 344/2022, do art. 1º da Lei 9.873/99 e do art. 169, III, do RI/TCU (item 321).
V. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO
325. Diante do exposto, submetem-se os autos ao gabinete do Sr. Ministro-Relator, por intermédio do Ministério Público de Contas, propondo:
*325.1. **Acolher parcialmente** as alegações de defesa interpostas pelos responsáveis neste processo;*
*325.2. **Reconhecer** a **prescrição** das pretensões punitiva e ressarcitória e, em razão disso, **arquivar** o presente processo, nos termos dos arts. 1º e 11 da Resolução TCU 344/2022, do art. 1º da Lei 9.873/99 e do art. 169, III, do RI/TCU.*
*325.3. **Expedir notificações** aos responsáveis, por meios dos advogados constituídos, bem como ao Instituto Infraero de Seguridade Social (Infraprev), por meio de sua presidência, dando conhecimento da deliberação que vier a ser prolatada, informando o número do acórdão e destacando que seu conteúdo pode ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.*"

2. Na sequência, reproduzo o despacho proferido pelo Diretor da AudTCE, peça 451, que contou com a anuência do Auditor-Chefe Adjunto da unidade técnica, peças 452, e que manifestou concordância integral com as análises empreendidas pelo auditor responsável pela instrução, sem prejuízo das seguintes considerações:

"*Externo, desde já, minha anuência com o encaminhamento proposto (prescrição). Aproveito, todavia, para oferecer um breve resumo do caso para simplificar futuras análises.*
A presente TCE originou-se da conversão de processo de representação, determinada pelo TCU, buscando promover a responsabilização por irregularidades no Instituto Infraero de Seguridade Social (Infraprev). Naquela representação, o Infraprev indicou a existência de irregularidades em investimentos realizados no Global Equity Properties Fundo de Investimento em Participações, entre 2008 e 2014.

Foi informado que o Infraprev aportou R$ 75 milhões entre 2008 e 2016, perfazendo o montante, atualizado de R$ 173 milhões até junho de 2018.

A instrução precedente indicou que o representante ainda requereu a concessão de medida cautelar, a qual foi negada, tendo em vista não haver perigo da demora pela existência previa de Operação policial (Greenfield). Persistiu, portanto, apenas a conversão da representação em TCE.

Foi registrado, de igual modo, novo pedido de cautelar acerca da suspensão de quaisquer novos aportes ao FIP BRP, a qual foi parcialmente concedida e discutida em processo específico.

Após saneamento inicial dos autos para complementar as informações (diligência), a então unidade técnica (AudBancos) propôs a citação dos responsáveis, proposta acolhida em todas as instâncias superiores. Desde então, todos os responsáveis foram notificados e acudiram ao chamamento.

A respeito do contexto geral, a instrução explicou o seguinte:

a) A temática era a aplicação de recursos do Infraprev no FIP GEP, que justificou a deflagração da Operação Greenfield, mediante indícios de fraude e/ou gestão temerária em fundos de pensão patrocinados por empresas públicas.

a.1) O FIP GEP, atual FIP BEP, constituído sob a forma de condomínio fechado em 2008, foi administrado pela Citibank DTVM até 2014, quando passou a ser administrado pelo Santander DTMV;

a.2) Tinha como gestora a Global Equity e visava aplicar recursos em empreendimentos imobiliários de porte médio por meio de sociedades de propósito específico (SPE);

a.3) buscava captar R$ 500 milhões junto a investidores, dentre os quais figurava, além do Infraprev e outros fundos de pensão, a GEP Imobiliária, que prestava serviços exclusivamente para as SPE investidas pelo FIP GEP;

a.4) foi apresentado por meio de dados genéricos e sem análises aprofundadas sobre os projetos ou experiência no setor;

b) todavia, tanto a Gerência Financeira (Gefin) como a Gerência de Aplicações Financeiras (Geafi) da Infraprev concluíram pela viabilidade e recomendação do investimento de R$ 25 milhões (5% do volume total da emissão do Fundo);

c) relatórios de fiscalização da Previc e técnico da Fundação Getúlio Vargas (FGV) concluíram que o investimento não foi avaliado adequadamente. Indicaram, para tal, diversas desconformidades, desde a falta de avaliação econômica, de riscos e de cálculos de investimentos, até ausência de pareceres;

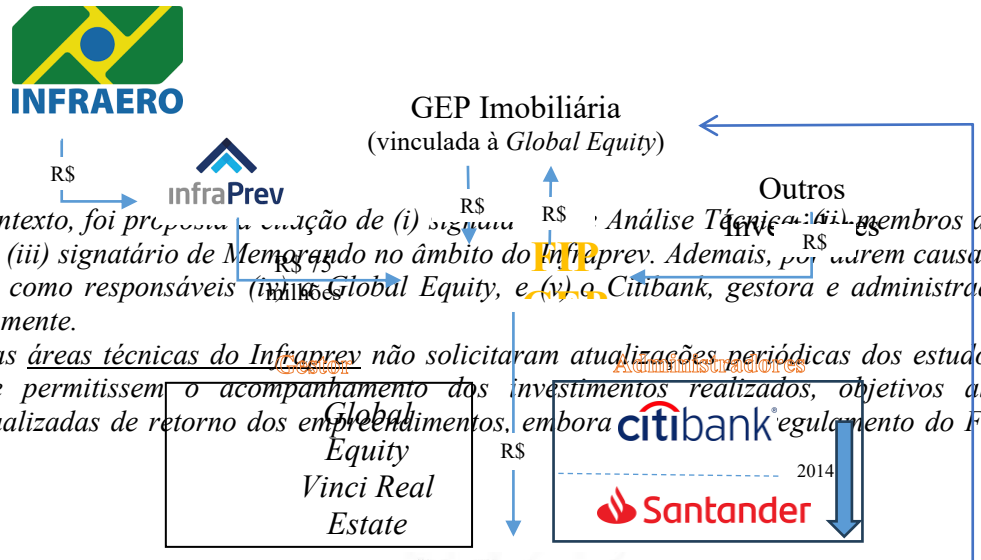
d) o Infraprev também falhou no monitoramento do FIP, visto que não observaram informações relevantes apresentadas nas demonstrações financeiras anuais;

e) em 2014, à época da substituição do seu administrador, o valor patrimonial do FIP GEP era superior a R$ 700 milhões sobre um valor inicial investido pelos cotistas de R$ 429 milhões. Todavia, no exercício seguinte a gestora apresentou aos cotistas a necessidade de aporte adicional de capital no fundo no valor de R$ 400 milhões;

f) Essa demanda inesperada deu ensejo a que os cotistas substituíssem a gestora do FIP GEP, sendo que a nova identificou a real situação desse fundo. Em julho de 2016, após avaliação anual dos imóveis, o valor contábil dos ativos do FIP GEP passou para o negativo de aproximadamente R$ 140 milhões. Em outras palavras, além de perder todo o investimento, o Infraprev teve de aportar compulsoriamente valores para cobrir passivos;

g) Com base nesse histórico, concluiu-se que não houve atuação proba do envolvidos.

O diagrama a seguir busca simplificar o caso:



Diante desse contexto, foi proposta a citação de (i) signatário da Análise Técnica, (ii) membros do Comitê de Investimentos, e (iii) signatário de Memorando no âmbito do Infraprev. Ademais, por darem causa ao prejuízo, foram incluídos como responsáveis (iv) a Global Equity, e (v) o Citibank, gestora e administradora do FIP GEP, respectivamente.

Anotou-se que as áreas técnicas do Infraprev não solicitaram atualizações periódicas dos estudos e análises elaborados que permitissem o acompanhamento dos investimentos realizados, objetivos alcançados e perspectivas atualizadas de retorno dos empreendimentos, embora regulamento do FIP, de modo

que essas cometeram uma grave inobservância de um dever de cuidado. Ademais, propuseram subscrição superior ao previamente fixado sem registrarem análise adequada sobre a evolução dos projetos das SPE aprovadas nem utilizaram informações técnicas acerca dos resultados do FIP para validar o investimento adicional.

Foram apontados diversos elementos que demonstravam a existência de risco elevado ao negócio à época, que não foram avaliados, inclusive desaquecimento do mercado. Ademais, chegou a haver subscrição de valores antes da análise técnica do investimento e da aprovação pelo Comitê Diretor de Investimentos.

Relembrou-se que o Gestor do FIP tinha a responsabilidade de identificar, analisar e propor as oportunidades de negócios ao Comitê de Investimentos, bem como de gerenciar e monitorar os investimentos feitos. Todavia, a Global Equity, dentre outras: (i) omitiu informações acerca de 28 SPEs que não tinham saído do papel, nas quais houve investimento, lesando o FIP em favor de empresas do seu grupo; (ii) investiu recursos do Fundo em SPEs que tinham como sócios os diretores da gestora e integrantes do corpo técnico do Fundo sem aprovação ou conhecimento dos cotistas, conduta grave vedada pela CVM; (iii) pagou a GEP Imobiliária pela prestação de serviços de gestão imobiliária e financeira das SPE independentemente das vendas das unidades; e (iv) utilizou preços de construção superiores às médias de mercado.

Foi registrado que a administradora do fundo à época dos fatos (Citibank) devia elaborar semestralmente e anualmente pareceres a respeito das operações e resultados do fundo. Todavia falhou com o dever diligência, mesmo diante das graves irregularidades cometidas pela gestora, que não tinham como passar despercebidas. Nesse sentido, destacou-se que mais de 1/3 do total do capital foi pago à GEP Imobiliária e à Global Equity, além de um expressivo montante de investimentos realizados com recursos do FIP em SPE cujo controle acionário era exercido por sócios e dirigentes ligados à gestora.

Foi assentado, ainda, que responsáveis falecidos foram afastados tendo em vista o decurso de mais de dez anos da prática dos atos, prejudicando a defesa dos sucessores.

No que tange à prescrição, foi feita referência à análise da instrução de citação prévia, a qual considerou como marco inicial a data da representação do Infraprev ao em TCU 22/10/2021 e a existência de marcos interruptivos desde então.

A fim de abordar os argumentos posteriormente listados na defesa, a instrução tratou da possibilidade de uso, como marco inicial, da data dos pareces favoráveis à subscrição e aportes adicionais (prática do ato irregular, beneficiando os gestores do Infraprev), ocorrência das subscrições e aportes adicionais (consumação do dano, favorecendo também ao gestor e ao administrador do FIP) e do conhecimento do fato (Auto de infração da Previc, CPI, comunicação ao TCU, Operação Greenfield, Acórdãos etc.).

Concluiu que a melhor exegese das normas pertinentes é a que privilegia o conhecimento dos fatos, em razão de não onerar excessivamente a sociedade nem prejudicar a garantia da ampla defesa dos acusados.

Por outro lado, mais adiante avaliou que, no caso concreto, esse conhecimento teria ocorrido não por ocasião da autuação da representação, mas do recebimento, pelo TCU, do relatório da CPI dos Fundos de Pensão, em 20/5/2016. Logo, mereceria acolhida esse argumento das defesas, de modo a se impor o reconhecimento da ocorrência da prescrição, anterior à representação e, portanto, da presente TCE.

*Passando ao **exame técnico**, a instrução precedente resumiu a defesa dos envolvidos.*

Principais alegações de defesa

*O **Sr. Carlos Frederico**, envolvido pela análise técnica deficiente na 1ª subscrição e aprovação da 2ª subscrição e seu aditamento, de relevante e em apertada síntese:*

a) propôs ausência de jurisdição do TCU sobre o Infraprev (gere recursos privados, pertencentes aos participantes);

b) indicou que a existência de prescrição, tendo em vista: (i) o seu reconhecimento pelo Ministério da Fazenda em processo administrativo pelos mesmos fatos, (ii) os atos terem sido praticados entre 2008 e 2012, e (iii) a representação apenas em 2021;

c) rebateu que processo decisório dos investimentos foi regular, dentro dos normativos e com análise de risco. Todavia, havia o contexto de queda das taxas de juros e a necessidade de diversificação. Ainda, apelou que as informações desabonando a gestão do FIP GEP só foram constatadas em 2014;

d) justificou que o auto de infração da Previc não o condenou pelos fatos aqui discutidos, mas considerou os atos prescritos. Ainda que não houvesse prescrição, seria julgado improcedente o auto de infração;

e) arguiu cerceamento de defesa e outras irregularidades (especialmente documentação incompleta, suspeição do presidente da comissão julgadora, rito irregular) na condução do PAR;

f) sugeriu impossibilidade de acompanhar o dia a dia do Fundo de Investimentos externo;

g) aventou, em relação a inversão de datas, tratar-se apenas de erro formal;

h) abraçou que o Infraprev, como um todo, teve resultado positivo, além haver monitoramento do investimento em diversas instâncias internas;
i) afiançou não existir nexo de causalidade entre sua conduta e o dano, nem solidariedade entre os demais agentes;
j) impugnou a existência de culpa ou dolo; e
k) trouxe evidências buscando comprovar suas teses/argumentos prévios.
*De sua parte, a **Sr. Alexandre Garioli**, envolvido pela e aprovação da 2ª subscrição e seu aditamento, de relevante e novidade em relação ao defendente anterior, em apertada síntese:*
a) abordou o prejuízo a defesa por mais de dez anos da prática dos atos além de nulidade do PAR;
b) aventou a inexistência de dano e erro de cálculo do mesmo, pois o Citibank e a Global Equity, que teriam sido derrotados no âmbito arbitral de lide valorada em R$ 200 milhões, a título de danos emergentes e lucros cessantes em favor do FIP BEP, já teriam iniciado, em 2021, a indenizar o fundo (R$ 39,2 milhões);
c) propôs a inexistência de erro grosseiro (outros gestores não identificaram a fraude e o próprio TCU teria verificado a carência de diretrizes e regras claras no setor). Nessa linha, nem mesmo o Citibank (administradora) e a KPMG (auditora) conseguiram identificar a fraude, sendo apenas posteriormente a Global Equity punida com advertência e multa. Nem mesmo o MPF teria identificado crime da parte dos empregados do Infraprev;
d) sugeriu que não aprovou investimento pela impossibilidade de votar, inexistindo, assim, o nexo de causalidade com eventual dano ao erário;
e) rechaçou a possibilidade de identificação da fraude (seria imprevisível);
f) alvitrou a responsabilidade de fiscalização e culpa in eligendo da Infraero, patrocinadora; e
g) comparou a capacidade de pagamento do Citibank com a sua.
*O Sr. **Miguel Alexandre**, envolvido pela análise técnica deficiente na 1ª subscrição e aprovação da 2ª subscrição e seu aditamento, de relevante e novidade em relação aos defendentes anteriores, propôs que, a despeito da crise do setor imobiliário norte-americano, o mercado imobiliário brasileiro permanecia atrativos.*
*A Sra. **Maria Lúcia**, envolvida pela aprovação da 2ª subscrição e seu aditamento, de relevante e novidade em relação aos defendentes anteriores, em apertada síntese, sugeriu que (i) agiu com base em pareceres, (ii) a imputação de débito seria uma injustiça, porque sua gestão fora proveitosa para o Infraprev, (iii) o dano estaria ligado a ausência de monitoramento, não à aprovação do investimento e (iv) não foi incluída como responsável pela Previc.*
*A **Global Equity**, envolvida pelos atos lesivos ao fundo, de relevante e novidade em relação aos defendentes anteriores, em apertada síntese:*
a) propôs ter analisado e apresentado os riscos do fundo e dos projetos para os cotistas desde o princípio;
b) abraçou não haver sócio, diretor ou funcionário da Global Equity que fosse sócio das SPE investidas pelo FIP GEP. Um especialista técnico desligado passou a prestar serviços em razão de sua capacidade técnica, situação detalhada aos cotistas após solicitação;
c) relatou que a GEP tinha alguns sócios em comum com a Global Equity. Entretanto, tal situação não impedia a sua contratação;
d) sugeriu que os pagamentos à GEP Imobiliária, à GEP Projetos, às construtoras e aos originadores de projetos eram regulares;
e) alvitrou não haver 'custos com projetos que não saíram do papel';
f) rebateu que mau desempenho do FIP GEP decorreu de fatores estranhos às possibilidades de atuação de sua gestora (cenário macroeconômico brasileiro – dificuldade de financiamento, desvalorização dos imóveis, aumento de custos e cancelamentos de venda de imóveis);
g) indicou que foi proativa e tempestiva, antecipando-se em propor soluções diante da crise, mas que houve inércia dos cotistas. Ademais, houve substituição dos gestores, para quem repassou as informações disponíveis, e foi a opção pela liquidação do FIP (desconsiderado o resultado potencial dos projetos) que acarretou sua desvalorização; e
h) afiançou ter cumprido suas obrigações com excelência, lealdade e em estrita observância da política de investimentos e do regulamento do fundo de investimentos e que, dentre essas, não figurava a garantia de resultados positivos.
*De sua parte, o **Citibank**, chamado a responder por ausência de atos a proteger os cotistas dos atos ilícitos do gestor, no que mais importa e de novidade em relação aos defendentes anteriores:*
a) propôs que a prescrição deveria ser contada a partir da divulgação do relatório da CPI dos Fundos de Pensão da Câmara dos Deputado ou do compartilhamento de provas requerido pelo MPF no âmbito da

Operação Greenfield.
b) arrazoou que não foi prestadora de serviços do Infraprev, mas de um fundo de investimentos privado até 2014. No seu entender, somente administradores e dirigentes do instituto poderiam ser responsabilizados;
c) alvitrou que não participou das análises e estratégias de investimento do FIP ou do Infraprev;
d) indicou que o Infraprev seria investidor qualificado, sazonado e experiente. Ainda assim, teria feito uma série de apontamentos, seguindo manuais próprios;
e) abraçou ter agido de forma regular, obedecendo a legislação, regulamentos e riscos inerentes;
f) arguiu inexistir solidariedade, com fundamento em normativo da CVM, nas tarefas de gestão e administração;
g) apontou a existência de litígio arbitral, sendo que eventual dano indireto causado ao Infraprev, enquanto cotista do FIP, estava abarcado pela indenização nesse procedimento arbitral;
h) afirmou que o não atingimento do retorno esperado para os aportes de recursos efetuados constituiria parte do risco do negócio;
i) asseverou que houve prejuízo à defesa por não ter tido acesso à peça 91 e a conduta atribuída foi genérica;
j) registrou a diferença nas funções da administradora (serviços não discricionários) e da gestora (estratégia);
k) historiou que o papel preponderante no processo decisório dos investimentos era dos próprios cotistas, que visitavam os locais e aprovavam as propostas de investimento trazidas pelo gestor;
l) escreveu que não lhe cabia acompanhar e monitorar os investimentos do Fundo. Aditou que não haveria conduta fraudulenta da Global Equity a ser impedida pela administradora e que os pagamentos foram regulares;
m) anotou que a CVM teria analisado a situação no Processo Administrativo Sancionador e concluído pela inexistência de liame com a Citibank DTMV;
n) complementou que não era seu papel identificar empresa de fachada, falta de expertise da gestora contratada ou aprovação de investimentos sem análises devidas;
o) rebateu que à avaliação patrimonial dos ativos do fundo, e consequente mudança do resultado decorreu de alteração de metodológica, se deu a pedido dos cotistas, tendo o pano de fundo a imprudência das entidades ao aprovaram projetos de grande porte no término do boom do setor imobiliário; e
p) abraçou que o desvio dos recursos ocorreu após sua saída e que não foi investigada no âmbito da Operação Greenfield.

Análise das alegações de defesa

A instrução precedente tratou as alegações de defesa por blocos.
*No que tange à propalada **incompetência do TCU para fiscalizar as EFPC / ADPF 817**, dentre outros, demonstrou que, conforme Constituição Federal, a jurisdição desta Corte abarca recursos onde a União assume 'obrigações de natureza pecuniária'. No caso concreto, o patrocinador (Infraero) pode ser chamado a equacionar resultado deficitário nos planos ou nas entidades fechadas (art. 21 da Lei Complementar 109/2001). Dessa forma, restava atraída a competência do TCU.*
Em relação ao julgamento sobre o assunto em andamento no STF, destacou que o posicionamento do TCU é que, enquanto não houver decisão da Corte Suprema dispondo em contrário, cumpre-se sujeitar as EFPC à competência jurisdicional e fiscalizatória deste Tribunal.
*No que concerne à **ocorrência da prescrição**, destacou que a previsão segundo a qual o prazo prescricional inicia-se a partir da data de ocorrência do fato **não** encontra abrigo no ordenamento constitucional, nem nas leis federais de regência, conforme julgado do STF. Todavia, concluiu que, no caso concreto, a ciência da irregularidade é o marco temporal inicial que melhor resguarda o interesse público de proteção do erário e das garantias individuais.*
Lembrou que a instrução de citação adotou a autuação da representação que originou a presente como o marco de conhecimento dos fatos pelo TCU.
Nesse caso, por meio do TC 012.230/2016-2 (peça 11), foi recebido no TCU, em 20/5/2016, o Ofício 740/2016/SGM/P, da Câmara dos Deputados, encaminhando o relatório final daquela comissão de inquérito. Nesse documento (p. 692 e 734), o fundo de investimento da Global Equity foi mencionado em duas passagens (TC 012.230/2016-2, peça 62, p. 12 e peça 65, p. 12).
Ademais, no TC 016.257/2017-0 (Relatório de Levantamento), julgado por meio do Acórdão 595/2018-Plenário (Rel. Min. José Múcio), foi reconhecido explicitamente que o FIP Global Equity Properties, dentre outros, tinha dado perdas relevantes (p. 19 do respectivo relatório). Isso se deu em decorrência do exame do relatório da comissão parlamentar de inquérito, conforme registrado na referida decisão (p. 35). Todavia, não se avançou na apuração das irregularidades nesse FIP.

Se, naquela oportunidade, tivesse sido dado início às apurações do TC originário desta tomada de contas especial, o cenário seria diferente.
Em resumo, há evidências de que o TCU tomou conhecimento acerca de irregularidades no FIP Global Equity Properties quando, do ofício apresentado pelo CPI, não podendo alegar desconhecimento das mazelas após tal ocasião. Desde então até a representação discutida passaram-se mais de cinco anos, operando a prescrição punitiva e ressarcitória. Finalmente, a representação foi formulada no mesmo ano em que restou assente prescritibilidade por meio da resolução TCU 344;
Portanto, foram acolhidas parcialmente as defesas apresentadas.
*A respeito dos **pressupostos de desenvolvimento válido e regular desta TCE**, propôs que:*
a) houve a individualização das condutas, clareza e evidências na instrução de citação;
b) a solidariedade é expressamente prevista em Lei e independe da existência de contrato entre os envolvidos;
c) o lapso temporal de mais de dez anos (para os administradores do Infraprev) requeria demonstração de prejuízo trazido, além de que a repercussão da CPI, da operação policial Greenfield e o procedimento arbitral prejudicavam a tese de desconhecimento/publicidade das irregularidades e envolvidos;
d) houve cerceamento de defesa em razão da não concessão de acesso a todas as peças do processo. Contudo, não propôs o desentranhamento nem a reabertura de prazo por já haver a proposta de reconhecimento da prescrição; e
e) possíveis deficiências na fase interna ou no PAR são supridas na fase externa, cujas provas nessa vieram inclusive de outras vias (ex: auditorias independentes).
*Reportando-se ao **débito**, avaliou de início que sempre se considerou a gestão de fundos como obrigação de meio, não de resultado. No caso, o resultado ruinoso obtido apenas materializou o risco previsível da operação e as citações disseram respeito a condutas omissivas na análise prévia ao investimento nesses fundos.*
Afirmou-se não está em questão o atingimento de meta atuarial ou superávit do fundo de pensão ou do FIP por meio de outros investimentos, pois isso significa, no máximo, que o resultado exitoso foi grande o suficiente para compensar as perdas no objeto deste processo
Assentou ser falacioso acatar meras alegações, de que não tenha ocorrido dano ou de divergência quanto ao seu valor, sem apontar as incorreções da metodologia proposta nem indicar o quantitativo e respectivo fundamento. Ademais, a discrepância entre o dano e a capacidade de pagamento para ressarci-lo é matéria estranha às competências do controle externo, que apenas reforça o dever de diligência dos que gerem recursos públicos.
Ademais, o processo de controle externo não prevê a produção de prova pericial, cabendo ao responsável trazer aos autos os elementos que entender necessários para sua defesa.
No caso da saída da administradora em 2014, anuiu-se ao entendimento da instrução de citação, que adotou a proporcionalidade dos pagamentos posteriores em funções dos ocorridos durante a época de atuação dela, vez que decorreram aporte compulsório.
*Sobre **a regularidade dos processos de análise e aprovação de investimentos**, concluiu que o modo pelo qual se deu o investimento foi deficiente, ao contrário do propalado pelas defesas, independente da simples observância de regulamentos internos da entidade ou mesmo à sua política de investimentos. Ou seja, houve deficiências ligadas a diligência, aos critérios, aos cuidados e a lealdade que lhes eram exigíveis nas circunstâncias que atuaram, de acordo com os ditames da Lei 6.404/1976 e da citada doutrina do business judgment rule.*
Foi identificado que os envolvidos se basearam em uma singela análise de risco, sem elaborar/avaliar os cenários (ex: a crise imobiliária dos EUA). Mesmo a aprovação por outras instâncias se deu em momento posterior.
Foi observado que não foram apresentados pelas defesas elementos para ratificar a economia dos preços praticados (1/3 pago para gestão dos investimentos). Todavia, o dano decorreu de atos lesivos ao fundo.
Já as teses de que não houve projetos não executados e que não houve custos com projetos que não saíram do papel, foi visto que a defesa da gestora admitiu que ainda durante sua gestão havia 'terrenos', logo imóveis sem obras.
*Acerca das **responsabilidades dos cotistas, gestora e administradora do FIP**, foi dito que os envolvidos buscaram transferir a responsabilidade entre si. No seu entender, culpar os cotistas em geral e o Infraprev (ou a Infraero) seria penalizá-los duplamente. Assim, as falhas identificadas no Infraprev (ex: ausência de solicitação de atualizações periódicas dos estudos e análises elaborados pelo gestor, deficiências em pareceres etc) não devem cair sobre o instituto, mas sobre os administradores.*

No caso da Administradora, havia fluxo estabelecido pelo regulamento: receber dados da gestora (na forma de informações, documentos, atas), processá-los e emitir juízo a respeito (demonstrações contábeis, parecer sobre operações e resultados). Assim, deveria ter questionado a metodologia de avaliação de ativos, se era equivocada, pois era destinatária das informações contábeis com as quais elaborava os pareceres a respeito dos respectivos demonstrativos

Já a Gestora, a quem cabia, dentre outros, a 'identificação, análise e propositura de Oportunidades de Investimento ao Comitê de Investimento, (...) [e] o gerenciamento dos investimentos', não há dúvida de responsabilidade no dano, uma vez que, dentre outras questões: (i) favoreceu à contratação de empresas do mesmo grupo (conflito de interesses); (ii) o recebimento significativamente e antecipadamente por empreendimentos problemas (enriquecimento ilícito) etc.

*Pertinente às **investigações de outros órgãos**, que não terá abrangido empregados do Infraprev, o enfoque do controle externo não é o mesmo dos reguladores setoriais nem da persecução penal ou por improbidade administrativa, mas o do resguardo do erário.*

*Finalmentes, **conexo com o erro grosseiro e aspectos da LINDB** e o referencial do homem médio, no caso concreto devem ser consideradas as qualificações exigidas para os agentes envolvidos atuarem no mercado de investimentos, e não um homem comum.*

Em suma, conclui-se que as alegações de defesa apresentadas não foram capazes de elidir as irregularidades apontadas na instrução anterior ou comprovar qualquer excludente de ilicitude ou culpabilidade. Tampouco comprovaram a boa-fé dos agentes ou qualquer fato objetivo aproveitável a algum de modo a afastar a imputação de débito ou sanção pelo Tribunal.

Foi observado, ainda, que os deveres fiduciários previstos na Lei 6.404/1976 foram levados em consideração nestes autos desde a instrução de citação.

Diante do exposto, foi proposto o reconhecimento da prescrição e o consequente arquivamento dos autos.

Portanto, manifesto-me de acordo com a proposta formulada por SAULO MAURÍCIO SILVA LOBO, AUFC (doc 78.394.499-7).

Declaro, ainda, que foi verificado, no que se mostrou aplicável, o atendimento ao disposto na Resolução – TCU 315/2020."

3. Por seu turno, a representante do Ministério Público junto ao TCU, Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, manifestou discordância parcial das análises empreendidas pela AudTCE, peça 453, conforme transcrição:

"*Versam os autos sobre Tomada de Contas Especial instaurada a partir da conversão do TC- 042.046/2021-1 (Representação), em cumprimento ao Acórdão 521/2022-TCU-Plenário, com vistas a apurar responsabilidades pelas irregularidades ocorridas no Instituto Infraero de Seguridade Social (Infraprev), entidade fechada de previdência complementar, relacionadas a investimentos ruinosos no Global Equity Properties Fundo de Investimento em Participações (FIP GEP), atual Fundo de Investimento Brasil Equity Properties (FIP BEP), que perfizeram um total de R$ 75 milhões aportados pela Infraprev entre 2008 e 2016*[42].

2. As irregularidades objeto de apuração na presente Tomada de Contas Especial envolveram falta de análise técnica adequada e ausência de avaliação de risco pelas instâncias de governança da Infraprev, promessas de retorno excessivas (25% a 38% a.a.), conflitos de interesse entre a gestora e empresas investidas e omissão da administradora do fundo de participações. Para tanto, figuraram como responsáveis membros do Comitê Diretor de Investimentos do Infraprev, além da gestora Global Equity Administradora de Recursos S.A. e da administradora Citibank DTVM.

3. Manifestamo-nos anteriormente nos autos (peça 100), em atenção ao despacho do Exmo. Ministro Antonio Anastasia, Relator do feito (peça 99), acerca das propostas de citação formuladas pela AudBancos (peças 96 a 98), tendo em vista a natureza das irregularidades apuradas e a materialidade dos débitos quantificados pela Unidade Técnica.

4. Naquela assentada, entendemos que estavam presentes os pressupostos de constituição e desenvolvimento válido desta TCE, que havia elementos prefaciais consistentes para o exercício do contraditório e da ampla defesa pelos responsáveis e que não estava caracterizada, prima facie, a prescrição, manifestação acolhida pelo e. Relator, que determinou a realização das citações dos responsáveis (peça 101).

---

[42] *Foram realizados os seguintes aportes, pela Infraprev, no Global Equity Properties Fundo de Investimento em Participações (FIP GEP): R$ 25 milhões em 25/6/2008; R$ 10 milhões em 22/2/2010; R$ 22 milhões em 10/2/2012; e R$ 18 milhões em 12/8/2016).*

5. Promovidas as citações, todos os responsáveis arrolados vieram aos autos apresentar alegações de defesa, em que, em apertadíssima síntese, alegaram a incompetência do TCU para fiscalizar entidades fechadas de previdência complementar (EFPC), a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento, a ausência de nexo causal entre suas condutas e o dano, e a regularidade dos processos decisórios. A gestora e a administradora também alegaram que os riscos foram informados aos cotistas e que os investimentos foram aprovados previamente.

6. Em detalhada análise meritória (peça 450), o Auditor Instrutor reafirmou a competência do TCU com base nos artigos 70 e 71 da Constituição e na Lei 8.443/1992, considerando que os recursos aportados por patrocinadores dos fundos de pensão das estatais federais são públicos. Em prejudicial de mérito, após análise das alegações e dos documentos, opinou pelo reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória, considerando como marco inicial o recebimento do relatório da CPI dos Fundos de Pensão em 20/05/2016, posição que contou com a anuência das instâncias diretivas da AudTCE (peças 451 e 452).

7. Apesar da proposta de reconhecimento da prescrição, a posição assentada pela Unidade Técnica quanto aos aspectos meritórios das contas foi no sentido de que houve irregularidades no processo decisório da Infraprev que levou ao investimento no então Global Equity Properties Fundo de Investimento em Participações (FIP GEP), apontando falhas na análise técnica, ausência de diligência mínima, conflitos de interesse e omissões tanto por parte dos dirigentes do Infraprev quanto da gestora e da administradora do fundo, caracterizando assim erro grosseiro a possibilitar a imputação de responsabilidade pelo TCU.

8. Mesmo ciente das controvérsias em torno do tema da prescrição, contando com posições já divergentes nos autos acerca do termo inicial da fluência do lustro quinquenal, inclusive por esta representante do Ministério Público, a AudTCE acabou por não formular propostas relativas ao mérito das contas, sequer a título de eventualidade, não subsidiando o Relator deste feito de cenários alternativos de imputação do débito e aplicação de sanções, caso fosse superada a questão prescricional.

9. A título de contribuição para a tramitação célere da presente TCE e considerando os elementos de convicção presentes no processo e as análises já realizadas, abordaremos desde já todos os aspectos que consideramos relevantes para o deslinde do feito.

10. Dada a complexidade e a materialidade do caso, apresentaremos nossas considerações na seguinte ordem: i) análise da prescrição; ii) competência do Tribunal de Contas da União para fiscalizar as EFPC; iii) processo decisório de alocação de recursos da Infraprev no Global Equity Properties Fundo de Investimento em Participações (FIP GEP), a fim de se perquirir se houve inobservância de deveres mínimos de diligência esperados de gestores de uma EFPC, sob a ótica do erro grosseiro previsto no art. 28 da LINDB; iv) análise das responsabilidades da gestora Global Equity Administradora de Recursos S.A., contratada pelo fundo para gerir os recursos do fundo de investimentos; v) avaliação dos papéis institucionais das administradoras dos fundos de investimento, a partir das estruturas regulatórias do setor, para se verificar se, no caso concreto, a Citibank Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. tinha o dever e as condições concretas de impedir os desvios de conduta praticados pela Global Equity Administradora de Recursos S.A.; vi) efetiva existência de dano passível de quantificação, considerando a continuidade do Global Equity Properties Fundo de Investimento em Participações (FIP GEP), atualmente como Fundo de Investimento em Participações Brasil Equity Properties (FIP BEP); e vii) conclusões e propostas de encaminhamento.

I) Análise da Prescrição

11. O termo inicial da prescrição tem sido objeto de controvérsia nos autos. Ainda em instrução preliminar (peça 96), a AudBancos havia apontado como evento deflagrador do prazo quinquenal a autuação do TC-042.046/2021-1, Representação da Infraprev comunicando as irregularidades detectadas em processo administrativo de apuração de responsabilidade (PAR 02/2018).

12. Em nossa manifestação igualmente preliminar (peça 100), restrita aos pressupostos de viabilidade da citação, alinhamo-nos às conclusões da Unidade Técnica Especializada, endossando sua posição pela não ocorrência da prescrição.

13. Por seu turno, em instrução de mérito (peças 450 a 452), a AudTCE problematiza o efetivo momento em que as irregularidades chegaram ao conhecimento do TCU ou ao conhecimento da esfera federal, a partir da premissa da unicidade estatal.

14. A partir daí, na instrução de mérito discutiu-se a possibilidade de que o conhecimento dos fatos tenha se dado ainda em 2016, no contexto das conclusões da Operação Greenfield, conduzida pela Ministério Público Federal. Essa hipótese já descartamos de plano, tendo em vista a independência das esferas penal e de improbidade administrativa, dotadas de sistemas prescricionais próprios, não inseridos nas linhas de desdobramento causal típicas da esfera controladora.

15. Essa questão restou positivada pelo TCU em relação às causas interruptivas, conforme alterações promovidas pela Resolução-TCU 367/2024, de forma que, não sendo possível o aproveitamento de eventos interruptivos da prescrição em relação a atos praticados em inquéritos policiais, procedimentos apuratórios conduzidos pelo Ministério Público ou processos cíveis ou criminais, ainda que relativos a fatos coincidentes ou conexos, de igual forma o conhecimento das irregularidades por essas instâncias não poderia deflagrar o início do lustro prescricional perante o TCU, sob pena de uma incongruência lógica do sistema prescricional, se admitida a deflagração da prescrição no TCU por atos praticados em outras esferas de responsabilização.

16. Essas colocações reforçam que não se pode falar em unicidade do Estado na investigação de atos ilícitos, ao menos para fins de aplicação de sistemas prescricionais.

17. Nesse sentido caminharam as inovações trazidas na Resolução-TCU 344/2022 pela citada Resolução-TCU 367/2024, a partir dos precedentes que então se firmavam e das discussões realizadas no âmbito do TCU, orientando a aplicação do sistema prescricional à cadeia causal do controle, normalmente envolvendo o órgão ou ente de origem com suas apurações internas, o controle interno e o controle externo a cargo do TCU.

18. Além disso, depara-se com o problema fático apontado pela AudTCE no sentido de que, nos materiais produzidos pela Operação Greenfield, inclusive seu relatório final, não houve apontamentos específicos sobre as irregularidades relativas ao processo decisório da Infraprev pela entrada no Fundo de Investimento em Participações Global Equity Properties (§208 da instrução da UT, peça 450).

19. A instrução do Auditor avança para sustentar que o TCU teria tido ciência das irregularidades no FIP GEP com o recebimento do relatório final da CPI dos Correios, em 20/5/2016, e posteriores desdobramentos no TC-016.257/2017-0, apreciado pelo Acórdão 595/2018-Plenário, '[m]esmo que o fundo de pensão ali tratado fosse outro, dada a natureza condominial dos FIP, se dão prejuízo, todos os cotistas arcam. Por isso, se, naquela oportunidade, tivesse sido dado início às apurações do TC originário desta tomada de contas especial, o cenário seria diferente.' (peça 450, §212).

20. Consideramos relevante transcrever o seguinte trecho da instrução do Auditor:

213. Ainda no mesmo acórdão (p. 35), foi evidenciado que o relatório da comissão parlamentar de inquérito supracitada foi examinado pelo TCU, sendo, aliás, utilizado como elemento comprobatório. Em outras palavras, esta Corte não apenas recebeu formalmente do Congresso notícias sobre irregularidades como se debruçou sobre o assunto e teve a oportunidade de instaurar, naquela ocasião, apuração que culminasse em fiscalização ou TCE de mesmo objeto que esta, o que, por óbvio, não foi o transcorrido.

(...)

215. À vista do exposto, sendo o TCU o auxiliar técnico do titular do controle externo da administração pública brasileira, nos termos da Constituição (arts. 70 e 71), é razoável adotar 20/5/2016 (data de recebimento, pelo TCU, do relatório final da comissão de inquérito) como marco inicial para a contagem do prazo prescricional, para efeitos do disposto em sua Resolução 344/2022. 216. Daí se conclui que, quando da Representação 042.046/2021-1 em 22/10/2021 – e, por conseguinte, da autuação desta TCE – a prescrição já havia alcançado o caso. Por todo o exposto, acatam-se as alegações de defesa quanto à prescrição e sugere-se a reforma da análise pretérita transposta para esta instrução (item 13)

21. Não obstante o zelo com que a matéria foi tratada, temos posição distinta da externada pela AudTCE, a partir da premissa fundamental de que a ciência deve se dar de maneira inequívoca e específica acerca de uma dada irregularidade ou um conjunto de fatos trazidos ao descortino do TCU, sob pena de se antecipar a fluência do prazo prescricional em relação a fatos acerca dos quais não se tinha condições de deflagrar ações de controle, vulnerando assim a lógica essencial dos termos iniciais definidos nos incisos III e IV do art. 4.º da Resolução-TCU 344/2022.

22. Conforme pertinente crítica externada pela Unidade Técnica, não se pode esperar onisciência dos órgãos de controle acerca do universo de fatos e irregularidades que ocorrem na multiplicidade de órgãos, entes e centros de competências federais, além das situações praticadas por quaisquer outros entes federativos ou entidades privadas na gestão de recursos federais. Se por um lado os bons incentivos para o gestor público incluem margem para o pleno exercício de suas competências, por outro deve-se ter uma visão realista de que seus atos podem tardar a chegar ao conhecimento da esfera controladora, vindo a iniciar a prescrição em momento posterior à prática dos atos, sobretudo em situações em que não há o dever formal de apresentação de prestação de contas.

23. Ao prescrutarmos em detalhes o Acórdão 595/2018-Plenário, prolatado no contexto posterior à CPI dos Fundos de Pensão, detectamos que o levantamento então conduzido pelo TCU foi focado nos três maiores fundos de pensão brasileiros (Funcef, Petros e Previ), bem como na atuação fiscalizatória da Previc,

agência reguladora setorial, não havendo, em nenhum momento, apurações específicas sobre a Infraprev, muito menos acerca das falhas gerenciais no processo de tomada de decisão pela entrada no então FIP GEP.

24. Ainda que tenha sido realizada análise sobre a performance do portfólio das EFPC em fundos de participação, com a citação do FIP Global Equity Properties, o levantamento focou-se nos riscos então assumidos e nos processos decisórios específicos da Previ, Funcef e Petros, sem quaisquer referências à Infraprev.

25. Afirmar que o TCU poderia ter avançado nas apurações para também considerar os atos praticados pela Infraprev, por ser igualmente cotista do FIP GEP, juntamente com os demais fundos de pensão citados, seria desconsiderar a realidade do controle externo, que invariavelmente precisa ser seletivo, a partir dos conhecidos critérios de materialidade, risco e relevância[43], revelando mais uma vez que os órgãos de controle não podem ter a pretensão de onisciência sobre o que ocorre na Administração Federal, o que traz por conclusão que não se pode utilizar como premissa que a apuração de fatos relativos a outros fundos de pensão das estatais federais poderia deflagrar a prescrição em relação a fatos específicos investigados nesta TCE.

26. Não custa rememorar o objeto da presente tomada de contas especial: apurar possíveis responsabilidades pelo processo decisório de alocação de recursos da Infraprev no FIP GEP e os posteriores prejuízos decorrentes de atos irregulares na gestão desse fundo de participação para os cofres dessa EFPC. No levantamento que ensejou o Acórdão 595/2018-Plenário, há sim apontamentos de ordem geral sobre falhas na avaliação dos riscos pelos referidos fundos de pensão (Petros, Previ e Funcef), contudo o escopo da presente TCE é específico em relação à Infraprev e municiado de uma série de dados específicos trazidos pela Representação da entidade, apenas passíveis de conhecimento do TCU após a conclusão de processo administrativo interno da Infraprev.

27. Por tais razões, reiteramos nossas conclusões anteriores no sentido de ser aderente à sistemática prescricional da Resolução-TCU 344/2022 e à jurisprudência do TCU que se considere como termo inicial da prescrição a data da autuação da Representação ofertada pela Infraprev, com as causas interruptivas apontadas na instrução da AudBancos (peça 96, p. 4), acrescidas das supervenientes citações realizadas ao longo do ano de 2024 e da instrução de mérito da AudTCE, de 20/9/2025, que demonstram a inocorrência da prescrição no caso concreto.

28. Essa abordagem é coerente, inclusive, com julgados recentes do TCU sobre irregularidades em investimentos realizados por fundos de pensão federais, em que a ciência específica da irregularidade tem sido apontada como termo inicial da prescrição, como por exemplo, nos recentes Acórdãos 1.607/2025[44]; 1.705/2025, 1.745/2025 e 2.601/2025, todos do Plenário.

29. Ainda que se considerasse como termo inicial da prescrição a data apontada pela AudTCE como sendo o relatório da CPI dos Correios, 20/5/2016, o que não entendemos ser o correto, não foram considerados pela Unidade Técnica os possíveis marcos interruptivos produzidos nos processos correlatos e os atos inequívocos de apuração dos fatos praticados pela própria Infraprev, em seu procedimento interno de apuração.

30. Assim, não foi considerado como causa interruptiva o próprio Acórdão 595/2018-Plenário, proferido em 21/3/2018, tampouco todo o desenrolar de atos de apuração dos fatos e notificação dos responsáveis praticados pela Infraprev entre 2018 e 2020, amplamente documentados no TC-042.046/2021-1, que poderiam emular uma fase interna de tomada de contas especial, também demonstrando que não houve inércia na prática de despachos ou julgamentos em intervalos temporais de três anos, tampouco paralisação da máquina apuratória em prazos superiores a cinco anos.

31. Acerca do aproveitamento dos atos investigativos praticados pela Infraprev em seu procedimento interno de apuração, rememora-se a premissa anteriormente lançada sobre a esfera controladora, deflagrada inicialmente pelo órgão originador dos fatos, desaguando enfim no controle externo a cargo do TCU. Entre os considerandos do Acórdão 521/2022-Plenário, que determinou a conversão da Representação da Infraprev na presente TCE, o Relator expressamente fez constar 'que o próprio representante, Infraprev, informa que seguiu

---

[43] Tais critérios foram remarcados na IN-TCU 99/2025, que dispôs sobre a fiscalização de negociações de valores mobiliários realizada por unidades jurisdicionadas ao Tribunal de Contas da União (TCU) e sobre o equacionamento financeiro de déficits atuariais nas Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC) patrocinadas por entidades federais, reforçando a premissa de que, diante de recursos investigativos escassos, a Corte de Contas, quando definir suas próprias ações de controle externo, irá privilegiar situações de maior impacto, atuando em casos menores quando for provocada.

[44] Vide § 21 do Voto do Relator.

a Instrução Normativa TCU 71/2012 em seu rito de apuração de responsabilidades, indicando os responsáveis, documentos que comprovariam a situação irregular, quantificação do dano e relação entre a situação irregular e a conduta dos responsáveis, motivo pelo qual justifica o seu pedido de imediata conversão deste feito em processo de tomada de contas especial', o que reforça que aquelas apurações internas podem ser aproveitadas como uma espécie de fase interna de tomada de contas especial, ou ao menos como 'atos praticados pelos jurisdicionados do TCU (...), quando se tratar de fato coincidente ou conexo, na linha do desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração', conforme previsto no §1.º do art. 6.º da Resolução-TCU 344/2022.

32. Sob tais perspectivas estritas de aplicação da Resolução-TCU 344/2022 e da jurisprudência do TCU, entendemos que não há que se falar em ocorrência da prescrição no presente caso.

II) Da competência do TCU para fiscalizar entidades fechadas de previdência complementar

33. Dado o caráter reiterado das alegações dos responsáveis sobre a ausência de competência do TCU para fiscalizar os atos reputados irregulares na presente TCE e mesmo considerando que o tema foi satisfatoriamente enfrentado pela AudTCE, nos arestos sobre irregularidades em decisões de investimentos de fundos de pensão federais tem sido amplamente ventilado o Acórdão 3.133/2012-Plenário, proferido no TC-012.517/2012-7, no qual TCU firmou entendimento em sede de Consulta que os recursos que integram as contas individuais dos participantes das EFPC, enquanto administrados por elas, são de caráter público, que a Corte de Contas pode realizar fiscalizações de primeira ou de segunda ordem sobre tais entidades, que tais competências extraídas da Constituição Federal e das leis não se sobrepõem nem dispensam os controles que devem ser exercidos pelos patrocinadores, pela Previc e por quaisquer outros órgãos a quem a lei ou a Constituição atribuir competência e, por fim, que não cabe ao TCU impor parâmetros/metas de rentabilidade/eficiência aos fundos de pensão, a seus patrocinadores e aos órgãos de fiscalização, não se podendo olvidar que o TCU é competente para verificar a legalidade, a legitimidade, a eficiência e a eficácia da aplicação dos recursos públicos.

34. Não é despiciendo rememorar que as decisões proferidas em sede de Consulta possuem caráter normativo, conforme parágrafo 2.º do inciso XVII do art. 1.º da Lei 8.443/92, não tendo havido mudança de posicionamento do TCU sobre o tema, ao contrário, tal entendimento vem sendo aplicado em sua inteireza em inúmeros processos de controle externo desde então, inclusive com a recente edição da IN-TCU 99/2025.

35. De igual forma é de amplo conhecimento a ADPF 817, ajuizada pela Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar - ABRAPP em face de 'decisões reiteradas do Tribunal de Contas da União, no exercício de suas atividades de controle externo, no sentido de expandir seu escopo de competência para além dos devidos parâmetros constitucionais, fiscalizando diretamente Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC), assim como em face de normativos internos do TCU que listam as EFPC como unidades jurisdicionadas'.

36. A ADPF 817, atualmente da relatoria do Exmo. Min. Luiz Fux, não obstante tenha sido proposta em 2021, até o momento não conta com nenhuma decisão que altere o quadro jurídico anteriormente exposto. Ao contrário, os prognósticos são favoráveis ao TCU na matéria, dado os contornos constitucionais e legais que permitem a atuação da Corte de Contas sobre essas importantes instituições, que acabam por gerir patrimônios bilionários e cujos déficits afetam diretamente milhares de empregados públicos federais, bem como os cofres das estatais federais patrocinadoras e, portanto, o patrimônio público.

37. Outro fator que ousamos prognosticar em favor da manutenção da competência do TCU é a recentíssima decisão denegatória da ordem no Mandado de Segurança 37.802, pelo Exmo. Ministro Cristiano Zanin, de 27/10/2025, mediante a qual o ilustre Relator destacou, nos principais trechos da ementa de seu julgado, in verbis:

2. A competência fiscalizatória do Tribunal de Contas da União, prevista nos arts. 70 e 71 da Constituição Federal, alcança pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, que figuram nas hipóteses descritas nos dispositivos. 2.1 O simples fato de uma entidade ou pessoa jurídica possuir natureza privada não impede, por si só, o exercício da competência fiscalizatória do Tribunal de Contas da União. 2.2 Da mesma forma, a circunstância de não integrar a Administração Pública, direta ou indireta, também não exime a pessoa jurídica, ex ante, de qualquer controle do órgão. 3. Ainda que os repasses realizados pelo ente público patrocinador sejam destinados aos planos de benefícios, isto é, à previdência complementar, há a possibilidade de a gestão dos recursos ocasionar a responsabilidade patrimonial da União, nos termos do art. 70, parágrafo único, parte final, da Constituição Federal, o que atrai a competência do TCU. 4. Há justificativa jurídica e empírica para o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas na tutela dos interesses da sociedade e, sobretudo, dos servidores e empregados que contribuem para essas entidades e esperam ter sua previdência complementar preservada ao longo da vida. 5. A partir dos dispositivos constitucionais e da legislação de

regência, inexiste direito líquido e certo da categoria representada pela impetrante de não ser fiscalizada diretamente pelo órgão de controle. 6. Segurança denegada.

38. Portanto, nenhuma procedência há nas reiteradas tentativas de os responsáveis afastarem a competência constitucional e legal do TCU em fiscalizar as EFPC.

III) Processo decisório de alocação dos recursos da Infraprev no Global Equity Properties Fundo de Investimento em Participações (FIP GEP). Inobservância de deveres mínimos de diligência, esperados de gestores de uma organização especializada em alocação de ativos, sob a ótica do erro grosseiro previsto no art. 28 da LINDB.

39. Está bem posto na presente TCE que a avaliação dos atos de gestão dos responsáveis integrantes das estruturas decisórias da Infraprev é firmada na regra de julgamento empresarial (Business Judgment Rule) — doutrina originária do direito norte-americano que vem sendo utilizada na jurisprudência do TCU, que busca proteger administradores contra responsabilização por decisões de negócio tomadas de boa-fé, com diligência e no interesse da empresa, mesmo que os resultados não sejam os esperados, e que tem lastro direto no art. 153 e seguintes da Lei 6.404/76.

40. Tal parâmetro de análise não se volta a reavaliar os resultados das decisões gerenciais das unidades jurisdicionadas ao TCU que atuem sob regras empresariais, mas verificar se o processo decisório seguiu padrões mínimos de racionalidade, legalidade, prudência e boa-fé, levando-se em consideração as informações e os dados disponíveis à época em que a decisão foi tomada.

41. Portanto, no âmbito empresarial, a perspectiva do erro grosseiro exigido no art. 28 da LINDB para a responsabilização pessoal de gestores de entidades com personalidade jurídica de direito privado que integram a Administração Pública passa por refinamentos específicos, verificando-se os meios empregados, a diligência, a técnica e a legalidade, sendo o ato regular de gestão um escudo contra responsabilização, mesmo que eventualmente cause prejuízos não esperados à entidade que atua no campo empresarial.

42. Especificamente nos casos como o do espécie, envolvendo fundos de pensão federais, o padrão de conduta comparável esperado é de um gestor responsável por decisões de alocação de investimentos, ou seja, um profissional especializado em determinados processos decisórios voltados a maximizar retornos de investimentos para garantir o pagamento atual e futuro de milhares de benefícios aos participantes da EFPC, ainda que, diga-se novamente, não sejam esperados resultados sempre exitosos, sobretudo quando se trata de investimentos submetidos a uma maior parcela de risco, como o presente caso, envolvendo a aquisição de cotas em um fundo de investimentos em participações.

43. Não é demasiado lembrar que, dentre os integrantes da Infraprev citados, dois eram membros do Comitê Diretor de Investimentos (Sr. Carlos Frederico Aires Dutra e Sra. Maria Lúcia Araújo Rocco) e dois eram gerentes responsáveis pela elaboração das análises técnicas que recomendaram a entrada no FIP-GEP (Srs. Miguel Alexandre da Conceição David e Alexandre Franco Garioli), técnicos que tinham papel fundamental no processo de análise do investimento. Além disso, os dois últimos responsáveis, além terem subscrito os documentos técnicos que opinaram pela entrada na Infraprev no FIP-GEP, também participaram do processo decisório da segunda subscrição de cotas, na qualidade de integrantes do Comitê Diretor de Investimentos.

44. Compreendida a posição funcional dos dirigentes da Infraprev, os elementos constantes dos autos submetidos ao contraditório são incontestes no sentido da ocorrência de graves falhas gerenciais no processo decisório de alocação de recursos da Infraprev no FIP-GEP. Tal operação de aquisição das cotas do FIP-GEP foi submetida ao escrutínio da Previc, bem como passou por apuração interna da própria Infraprev (peça 42), que se valeu de parecer técnico da Fundação Getúlio Vargas, e todos foram uníssonos no sentido da falta de criteriosa análise técnica, econômica e dos riscos, em especial a Análise Técnica 003/2008 (peça 176).

45. Salta aos olhos tamanha fragilidade analítica em uma entidade especializada em tomar decisões de investimentos, sobretudo quando se fala em aportes em um fundo de participações[45], cujos valores seriam destinados à aquisição do controle de sociedades de propósito específico para a consecução de investimentos de desenvolvimento imobiliário, em suma, para a construção de empreendimentos imobiliários (prédios

---

[45] Conforme a IN 391/2003, da CVM, vigente à época dos fatos, o fundo de investimentos em participações assim é caracterizado: Art. 2º O Fundo de Investimento em Participações (fundo), constituído sob a forma de condomínio fechado, é uma comunhão de recursos destinados à aquisição de ações, debêntures, bônus de subscrição, ou outros títulos e valores mobiliários conversíveis ou permutáveis em ações de emissão de companhias, abertas ou fechadas, participando do processo decisório da companhia investida, com efetiva influência na definição de sua política estratégica e na sua gestão, notadamente através da indicação de membros do Conselho de Administração.

residenciais e comerciais), o que de fato envolve uma série de riscos mercadológicos, de viabilidade técnica de conclusão das construções, riscos de contraparte, tendo em vista que seriam firmadas parcerias com construtoras locais, riscos de responsabilização do fundo e de seus cotistas, riscos de liquidez, enfim, uma miríade de riscos inerentes ao setor imobiliário sequer foram sopesados.

46. Nesse sentido, é sugestivo o seguinte trecho da instrução da AudTCE (peça 450):

259. A despeito das reiteradas alegações acerca da 'ciência dos riscos' pelas entidades cotistas 'investidoras qualificadas', depreende-se do texto da Análise Técnica 3/2008-GEFIN/GEAFI que, de suas dez páginas, a maior parte é destinada à descrição dos objetivos, pretensões e organização do fundo, havendo uma cota singela a respeito dos riscos (peça 176, p. 7): 'O Fundo apresenta nível de risco inerente ao tipo de negócio e compatível com as expectativas de retomo apresentadas pelo Gestor nos prospectos ora encaminhados'.

47. As informações esperadas de uma análise técnica desse jaez poderiam ser plenamente prospectadas pelas áreas técnicas da Infraprev, da qual os responsáveis Miguel Alexandre da Conceição David e Alexandre Franco Garioli faziam parte como analistas, ou solicitadas ao FIP-GEP, de forma que era esperado, a partir de padrões de diligência mínimos para tais contextos de um investidor qualificado que instâncias decisórias específicas se ocupassem da problematização de tais variáveis técnicas e econômicas.

48. E como desdobramento inevitável da fragilidade das análises preparatórias, a decisão tomada pela entrada no FIP-GEP foi igualmente superficial. Mesmo que se considere que os registros decisórios sejam suscintos, como ocorreu com a Ata 32/2008 do Comitê Diretor de Investimentos da Infraprev (peça 177), o conjunto probatório demonstra que seu substrato técnico era frágil e cabia aos integrantes do comitê, responsáveis pelos delicados processos de tomada de decisão de alocação dos recursos do fundo de pensão, exigir que os estudos técnicos fossem melhor embasados para aportes em um fundo de investimentos em participações, cujas camadas de complexidade se sobrelevam por envolver a exploração de 'oportunidades imobiliárias'.

49. Como não poderia deixar de ser, a segunda subscrição também veio eivada das mesmas falhas analíticas, uma vez que representou etapa seguinte ao processo decisório de entrada no FIP. Além disso, a mesma fragilidade informacional estava presente (vide fls. 69 a 72 da peça 42), demonstrando como os responsáveis exerciam suas funções com baixa diligência e escrutínio sobre as variáveis de um investimento dessa natureza, valendo-se unicamente de dados apresentados pela gestora do FIP.

50. Resta claro que os então membros do comitê de investimentos da Infraprev, bem como os pareceristas (que na segunda subscrição também atuaram no comitê como decisores) devem ser responsabilizados pela falta de diligência na tomada de decisão, dada a inobservância de padrões mínimos de cuidado a revelar o erro grosseiro no contexto de uma EFPC.

51. É importante ressaltar que tal perspectiva é fundamental para a continuidade do processo de melhorias na governança dos fundos de pensão no Brasil, agenda regulatória que cabe primariamente à Previc mas que conta com o TCU como entidade de controle externo, inclusive em seu aspecto de eficácia da política setorial, cumprindo assim o papel pedagógico e dissuasório que as respostas estatais sancionatórias exercem, desestimulando tais quadros de fragilidade decisória na alocação dos maiores estoques de capital dos investidores institucionais brasileiros, que são as EFPC das grandes estatais brasileiras, com impactos financeiros e atuariais na massa de participantes e no patrimônio público federal, cujos déficits são equacionados com recursos das estatais, impactando os resultados dessas empresas, reduzindo os retornos para seu principal acionista, que é a União.

52. No entanto, ao perscrutar os atos de citação dos dirigentes da Infraprev, ressaltamos que os contornos das imputações não envolveram o monitoramento e acompanhamento da gestão do FIP-GEP, mas sim os processos decisórios de subscrição, ou seja, de aquisição de cotas do fundo.

53. Tais colocações são relevantes porque, embora a decisão pela segunda subscrição de cotas possa ter correlação com os problemas de gestão do fundo de investimentos, que já poderiam estar presentes, as questões envolvendo as falhas de monitoramento da gestão pelos integrantes do comitê de investimentos do FIP (instância decisória autônoma do fundo de investimentos, que não se confunde com o comitê de investimentos da Infraprev, responsável pelas decisões de subscrição de cotas), que eram indicados pelos fundos de pensão, não fazem parte propriamente do conjunto de irregularidades imputadas aos responsáveis integrantes da Infraprev.

54. Com base em tais conclusões, entendemos que as contas dos responsáveis Carlos Frederico Aires Dutra, Maria Lúcia Araújo Rocco, Miguel Alexandre da Conceição David e Alexandre Franco Garioli) devem ser julgadas irregulares.

55. No entanto, conforme iremos abordar em tópico específico, há dificuldades concretas de caracterização e quantificação do dano, sobretudo porque o FIP-GEP encontra-se ativo, figurando a Infraprev como detentora de cotas no fundo, atualmente nominado FIP-BEP, não tendo sido sua posição liquidada.

56. Por essa razão, proporemos ao final apenas a aplicação aos responsáveis da multa do art. 58, inciso I, da Lei 8.443/92, que deverá ser sopesada de acordo com o grau de participação de cada um deles nas infrações cometidas.

IV) Análise das responsabilidades da gestora Global Equity Administradora de Recursos S.A., contratada pelo fundo para gerir os recursos do fundo de investimentos

57. A responsável Global Equity Administradora de Recursos S.A., contratada pelo fundo para gerir os recursos do FIP, teve contra si as seguintes imputações: realização de vultosos investimentos (totalizando R$ 358.416.148,00) com recursos do FIP em SPEs cujo controle acionário era exercido por sócios e dirigentes ligados à gestora, em evidente conflito de interesses, violando o art. 9.º, inciso III, do regulamento do FIP BEP, bem como o art. 36 da Instrução CVM 391/2003, infração essa classificada como grave pelo art. 41 da própria Instrução CVM 391/2003, como também realizando volumosos pagamentos a título de taxas de gestão à GEP Imobiliária e à Global Equity Properties Projetos Ltda., em valores que superam um terço do total do capital comprometido por todos os cotistas do Fundo, o que enseja sua responsabilização solidária pelos prejuízos causados aos cotistas, nos termos do art. 9.º, § 3.º, da IN CVM 391/2003, vigente à época.

58. Não obstante tais fatos tenham sido comprovados ao longo das apurações internas conduzidas pela Infraprev, o que não foi desconstituído nas alegações de defesa, temos severas dúvidas se tais imputações podem ser objeto de responsabilização perante o TCU.

59. Assim entendemos por que a referida gestora foi contratada por uma instituição caracterizada como uma investidora qualificada, que é o fundo de pensão, que inclusive pode gerir diretamente seu próprio patrimônio investido. Preocupa-nos eventuais tentativas de que o TCU seja instrumentalizado para se obter a aceleração da recuperação de supostos prejuízos causados por má-gestão por empresas privadas contratadas para tanto, mediante a formação de um título executivo extrajudicial, quando tais falhas de gestão estavam sob o escrutínio e fiscalização do próprio fundo de pensão, que inclusive participava diretamente do comitê de investimentos do FIP-GEP, na qualidade de cotista.

60. Parece-nos, nesse contexto, que as falhas de gestão da Global Equity Administradora de Recursos S.A. estão inseridas no contexto de relações contratuais que deveriam ser dirimidas nas esferas judicial cível ou arbitral, o que nos parece que já está acontecendo, embora não tenhamos obtido acesso aos documentos arbitrais para se concluir que o conflito estaria submetido àquela instância.

61. Temos inclusive dificuldades de estabelecer um liame direto entre as falhas do processo decisório de alocação dos recursos da Infraprev no FIP-GEP – cuja caracterização está clara nos autos e deve gerar responsabilização dos gestores da EFPC – das supervenientes falhas da empresa gestora do FIP.

62. É claro que tais possíveis atos irregulares da Global Equity só subsistiram em razão das prévias decisões de entrada de diversos fundos de pensão de estatais federais, contudo cremos que as falhas na prestação de serviços pela gestora contratada estão inseridas nas relações contratuais e na fiscalização da CVM, de forma que tais desdobramentos causais muito se afastam dos atos de gestão dos integrantes da Infraprev, enfraquecendo o liame causal e diluindo o fundamento constitucional e legal para que o TCU intervenha em tais relações negociais, vindo a imputar responsabilidades diretamente à empresa contratada para a gestão do FIP.

63. Novamente ressaltamos que há indicativos que houve falhas também no processo de monitoramento do FIP-GEP pelos gestores da Infraprev. Contudo essa questão não fez parte do conjunto de imputações contidas nas citações dos gestores do fundo de pensão. Assim, não fez parte do presente processo o vínculo de tais possíveis irregularidades perpetradas pela gestora Global Equity Administradora de Recursos S.A. com atos omissivos de monitoramento dos investimentos praticados pelos dirigentes da Infraprev, colocando as possíveis ilicitudes praticadas ao longo dos anos de gestão do FIP fora do alcance da jurisdição do TCU, ao menos na presente Tomada de Contas Especial, cujas exigências inerentes ao devido processo legal impedem a aplicação de sanções sem uma correlação estrita com as imputações fixadas na fase de citação.

64. Não desconhecemos que a imputação de responsabilidades pela segunda subscrição de cotas teve relação com falhas de monitoramento do FIP-GEP pelos dirigentes da Infraprev, conforme abordado no tópico antecedente. Contudo, tal questão foi tratada de forma lateral nas propostas de citação pela AudBancos (peça 96, §123), a fim de unicamente demonstrar como esse segundo processo decisório também foi superficial diante

dos problemas de gestão que possivelmente já se descortinavam, e não para escrutinar de forma detalhada as condutas omissivas dos responsáveis da Infraprev no acompanhamento do investimento no FIP.

65. Tais conclusões são reforçadas ainda pela análise das imputações à Global Equity Administradora de Recursos S.A. (peça 96, §123, item b.3.1), quando se percebe que as irregularidades praticadas pela empresa gestora têm caráter autônomo, com uma conexão fraca com as condutas omissivas dos gestores da Infraprev.

66. Sem esse liame causal forte entre as condutas omissivas dos dirigentes da Infraprev no acompanhamento e monitoramento da gestora Global Equity Administradora de Recursos S.A. estabelecida na citação, a imputação de responsabilidades a essa empresa privada contratada para gerir o FIP, conforme dito, ampliaria a jurisdição do TCU sobre condutas de uma pessoa jurídica de direito privado sem a conexão com as condutas dos gestores da EFPC, abrindo caminho para o escrutínio direto de tais relações privadas, sem claras imputações de anteriores irregularidades aos gestores da Infraprev.

67. Conforme abordaremos em tópico específico, ainda há uma série de controvérsias sobre a própria materialização do dano e seu correto dimensionamento. Também tal peculiaridade nos traz a reflexão de que a esfera adequada de responsabilização pelos atos eventualmente ilícitos praticados pela Global Equity Administradora de Recursos S.A. deva ser a cível e a arbitral, perseguida pelas EFPC lesadas.

68. Essa questão também se mostra relevante. Embora as EFPC tenham sido vítimas de anos de má-gestão, sobretudo em período agudo de sua instrumentalização para investimentos duvidosos e com indícios de interferências políticas, tais fundos de pensão também são agentes de tais problemas, de forma que vemos com reservas o fato de buscarem o TCU para imputar responsabilidades diretamente à gestora privada contratada, quando os próprios fundos de pensão deveriam buscar a reparação de tais prejuízos pelas vias judiciais e arbitrais, com as respectivas ações regressivas contra seus gestores, sem prejuízo da competência do TCU para julgar atos dos gestores dos fundos de pensão por desídia ou incúria e, talvez, caso presente claro conluio com os integrantes das EFPC, os agentes privados contratados para a administração dos recursos dos fundos de pensão.

69. Tais reflexões não significam que as falhas de gestão dos atores privados que compõem a indústria dos fundos de investimento no Brasil, contratados pelos fundos de pensão das estatais federais, estejam em quaisquer circunstâncias fora do escopo fiscalizatório do TCU. Já pontuamos que eventual conluio ou outros liames causais entre dirigentes dos fundos de pensão e empresas privadas que atuem como gestoras/administradoras de fundos de investimentos podem tornar tais empresas privadas responsáveis solidárias, na lógica tradicional prevista pela Lei 8.443/92.

70. No entanto, seriam casos específicos que estenderiam a jurisdição do TCU também para tais agentes econômicos. Cremos que tais empresas privadas que atuam no ecossistema do mercado de capitais brasileiro estão preferencialmente submetidas ao escrutínio da Comissão de Valores Mobiliários e à fiscalização dos próprios contratantes, sobretudo quando se trata de investidores qualificados, que muitas vezes possuem assento nos conselhos dos próprios fundos de investimento, como se deu no presente caso.

71. Vemos sutis diferenças do presente caso da tradicional jurisprudência do TCU que admite a responsabilização até mesmo isolada da pessoa jurídica de direito privado, tendo em vista que não se está a tratar de gestão direta de recursos públicos stricto sensu, mas de gestão privada de recursos de EFPC federais que exercem uma relevante função de administração das carteiras de investimentos dos participantes (empregados de estatais federais e seus dependentes), as quais se submetem à fiscalização da CVM e da Previc, além de os fundos de pensão contarem com meios para buscar eventuais prejuízos na esfera judicial e arbitral.

72. Com essas considerações específicas e circunscritas ao presente caso, entendemos que a jurisdição do TCU, inequivocamente presente sobre as EFPC, não se estende à gestora Global Equity Administradora de Recursos S.A., o que nos leva a propor a exclusão da referida empresa da relação processual.

73. Ressaltamos que tais ponderações, firmadas especificamente no alcance da presente TCE, delimitada pelos atos citatórios e pela extensão da jurisdição do TCU sobre as EFPC, não significam de forma alguma a chancela aos atos praticados pela Global Equity Administradora de Recursos S.A. na gestão do FIP-GEP, cujas consequências patrimoniais devem ser buscadas pelos lesados na esfera cível ou arbitral.

V) Avaliação dos papéis institucionais das administradoras dos fundos de investimento, a partir das estruturas regulatórias do setor, para se verificar se, no caso concreto, o Citibank Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários (DTVM) S.A. tinha o dever e as condições concretas de impedir os desvios de conduta praticados pela Global Equity Administradora de Recursos S.A.

74. Considerando nossas conclusões quanto à empresa contratada para gerir o FIP-GEP, maiores cuidados ainda devem ser dispensados ao papel do administrador do fundo de investimento, conforme estruturas regulatórias do mercado de capitais, tema que não foi adequadamente problematizado na presente Tomada de Contas Especial.

75. Temos reservas quanto à imputação de responsabilidades omissivas a partir de abstratos deveres legais, regulamentares ou decorrentes de disposições contratuais, sem a demonstração concreta que o agente tinha o dever de agir no caso e tinha condições de fazê-lo.

76. Outro ponto que entendemos necessário pontuar é a distinção entre os papéis do gestor e do administrador na indústria de fundos de investimento, conforme arcabouço regulatório editado pela CVM, com o intuito de evitar o arrolamento de ambos como responsáveis solidários, sem a especificação do grau de responsabilidade de cada um a partir de suas obrigações legais e regulamentares.

77. Embora nem sempre seja fácil a compreensão do próprio arcabouço regulatório, dado o cipoal de normas infralegais, e tomando-se o cuidado de se buscar as normas vigentes à época dos fatos, detectamos que a Instrução CVM 409/2004 previa que a constituição do fundo, a aprovação do regulamento, o registro prévio do regulamento, a representação legal do fundo, o registro de cotistas, a divulgação de informações periódicas e fatos relevantes, o cumprimento de obrigações legais e regulamentares, a contratação dos serviços a serem prestados ao fundo, controles internos e contabilidade, eram todas atribuições da administradora.

78. O que nos chama a atenção, ainda em linhas gerais, era que o regime de responsabilização continha traços de solidariedade entre a administradora do fundo e as empresas contratadas para a prestação de serviços, inclusive a gestora, conforme art. 57, §2.º, da citada instrução da CVM.

79. Contudo, no que se refere à relação entre a administradora e a gestora, restava claro para o órgão regulador, a partir da boa lógica jurídica, que a supervisão do fundo realizada pelo administrador é eminentemente ex post facto, tendo em vista que, geralmente, as operações do fundo realizadas pela gestora não dependem de prévia autorização da administradora. Nesse sentido, resgatamos um aresto proferido pela CVM que ressalta esse aspecto, quando apreciou a responsabilidade da administradora do fundo sob a égide daquela regulamentação[46]:

145. A primeira é que não cabe ao administrador de fundo de investimento impedir aquisições de ativos amparadas em decisão de investimento que está na esfera de atribuições do gestor, até mesmo porque, via de regra (e, no caso, não era diferente), as operações dos fundos prescindem de uma autorização do administrador para ocorrer. Mesmo que se constate que o administrador do fundo tinha conhecimento de informação sobre risco de crédito do emissor de título a ser adquirido, isso não leva automaticamente à conclusão de que se ele não agiu para impedir a conclusão do negócio isso consubstanciaria uma atuação não diligente do administrador. Não cabe atribuir ao administrador responsabilidade por não ter evitado eventual prejuízo ao não obstar a realização do negócio, pois sua verificação, como bem aponta a defesa da Administradora, ocorre ex post.

146. A segunda é que a análise da operação que incumbe ao administrador do fundo é de adequação à política de investimentos e não de mérito. Se o fundo de investimento conta com um gestor diferente do administrador, é justamente porque seus cotistas confiaram ao primeiro a atribuição de avaliar e selecionar os melhores negócios e ao segundo de verificar se o primeiro está exercendo suas funções dentro dos limites estabelecidos no regulamento e nas normas aplicáveis, aferindo seu enquadramento.

147. A propósito, vale destacar as precisas ponderações trazidas na seguinte passagem do voto da Diretora Relatora Ana Dolores Novaes, no PAS CVM nº RJ2012/6987, julgado em 13.08.2013, no que foi acompanhada pelo Colegiado, por unanimidade:

12. Embora o contrato entre administrador e gestor possa condicionar a realização de determinadas operações à prévia aprovação do administrador, essa não é prática comum para os fundos regulados pela Instrução CVM nº 409/04. Nada mais natural, uma vez que tal prática burocratizaria a gestão da carteira do fundo e, em certa medida, contraria a própria lógica de terceirizar a gestão de carteira, que visa ganhos de eficiência decorrentes de uma maior especialização de funções. O administrador, naturalmente, não está desobrigado de verificar o enquadramento dos fundos cuja gestão foi terceirizada, mas para preservar o funcionamento eficiente do fundo, essa fiscalização é feita a posteriori. (...) 17. Conforme já destacado, não se exige que o administrador, para cumprir o disposto no art. 65, inciso I, da Instrução CVM nº 409/04, fiscalize previamente a aquisição de determinado título ou valor mobiliário pelo gestor, muito menos que exerça um juízo prévio de valor dos títulos e/ou valores mobiliários que são selecionados pelo gestor.

---

[46] Processo Administrativo Sancionador n. RJ2014/3161 - CVM

80. Como se vê, mesmo diante do dispositivo geral estabelecendo a responsabilidade solidária, haverá a necessidade de prescrutar o caso concreto e verificar os deveres específicos de agir e as condições concretas para tanto, sobretudo quando se trata das decisões de investimento da gestora.

81. Além disso, tal regime de responsabilidade solidária foi superado pela Instrução CVM 175/2022, que trouxe um novo marco regulatório para os fundos de investimento, passando cada prestador de serviços do fundo a responder nos estritos limites de suas atribuições.

82. Avançando para o caso concreto, entendemos que faltam elementos para imputação de responsabilidades à Citibank Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A., na qualidade de administradora do FIP-GEP. Para além de seu papel escritural, de representação e supervisão geral do fundo nos idos de 2008, parece-nos que não foram apontados elementos concretos que indicassem que a administradora tinha plena ciência das irregularidades que eram praticadas pela gestora.

83. Não se pode perder de vista que as estruturas empresarias de gestão de ativos são dotadas de camadas de assimetrias ou incompletudes de informação, cujas partes interessadas buscam minimizar mediante participação direta nos processos decisórios, como deveria ocorrer com a participação dos fundos de pensão no comitê de investimentos do FIP-GEP, por meio de recebimento e análise de relatórios produzidos pela gestora e, principalmente, por meio de auditorias independentes, cuja participação é inclusive exigida pela regulação setorial.

84. Nesse contexto, nem mesmo a administradora é dotada de plena capacidade informacional, haja vista o gap temporal das auditorias ou diante das falhas de qualidade de tais análises técnicas realizadas por empresas de auditoria independente. Enfim, trata-se do contínuo dilema organizacional de comando e controle e das assimetrias de informação que ocorrem nas estruturas delegatórias.

85. O sensível tema do papel da auditoria independente, materializada no presente no caso pela KPMG, foi debatido pelos responsáveis nos autos. De fato, empresas de auditoria têm tido um histórico controverso em casos em que irregularidades empresariais e desvios de condutas passaram despercebidos por vários anos. As apurações internas da Infraprev tencionaram avaliar melhor a questão, mas não foi adiante (vide fls. 234 do Relatório da Infraprev, peça 42).

86. Com essas observações, chamamos a atenção para o fato de que as assimetrias informacionais eram patentes, inclusive para a administradora, talvez por atos deliberados da empresa gestora. No entanto, mesmo hoje os fundos de pensão cotistas do FIP-BEP têm dificuldades no acesso a uma série de informações sobre negócios específicos do fundo e seus resultados, conforme tem sido tratado no TC 009.228/2022-5 e outros, o que revela as dificuldades reais na resolução dos problemas desse fundo de participação, mesmo com as mudanças realizadas na empresa gestora.

87. Diversamente do sustentado pela Unidade Técnica, não vemos essas conclusões como geradoras de risco moral, estimulando-se comportamentos desidiosos das administradoras dos fundos. Trata-se apenas de reconhecer que o insumo informacional depende sim de análises independentes, inclusive exigidas pelos normativos da CVM.

88. Por fim, não se pode perder de vista que o arrolamento alargado, em tomadas de contas especiais, de empresas gestoras e administradoras de fundos imobiliários pode ocasionar sinalizações negativas ao mercado de gestão de ativos, já submetido a regulação setorial da CVM, vindo a ocasionar possíveis impactos econômicos adversos sobre as próprias EFPC federais, com aumentos de custos na prestação de tais serviços, a partir da elevação da percepção dos riscos de gestão dos ativos dos fundos de pensão federal.

89. Nessa linha, observamos que, em precedente recente, consistente no Acórdão 2.601/2025-Plenário, a administradora foi excluída da relação processual justamente pela ausência de comprovação de condutas omissivas no cumprimento de suas obrigações, situação que resta presente nesta TCE.

90. Não se quer com isso afirmar categoricamente que administradoras de fundos de investimentos não sejam responsáveis por irregularidades na gestão de tais fundos, matéria que é mais afeita à CVM como reguladora das práticas das empresas participantes do mercado de capitais. Contudo, o tema tangencia as competências do TCU quando, diga-se novamente, há vínculos causais entre condutas de gestores de EFPC e tais fundos de investimento, o que sequer restou demonstrado no caso em relação à gestora do FIP-GEP, quanto mais em relação à administradora, cujas imputações restringiram-se a indicar deveres gerais de supervisão do fundo, sem terem sido apontadas falhas específicas, decorrentes de omissões a partir de estados de plena informação.

91. Por tais razões, entendemos no presente caso que a administradora Citibank Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. deve ser excluída da relação processual.

VI) Considerações sobre a efetiva existência de dano e sua possibilidade de quantificação no momento, considerando a continuidade do Global Equity Properties Fundo de Investimento em Participações (FIP GEP), atualmente como Fundo de Investimento em Participações Brasil Equity Properties (FIP BEP).

92. Conforme assentado, os responsáveis foram citados pelos prejuízos decorrentes do primeiro e do segundo aportes feitos pela Infraprev ao FIP-GEP, conforme valores apontados na instrução preliminar produzida pela AudBancos (peça 96) e constante das citações. Basicamente os valores imputados aos responsáveis são relativos às quantias históricas dos aportes realizados pela Infraprev.

93. No entanto, temos ressalvas a tal metodologia. O FIP-GEP encontra-se ativo, atualmente como FIP-BEP, figurando a Infraprev como cotista, juntamento com outros fundos de pensão. Não houve, portanto, alienação da participação da EFPC no referido fundo, liquidação de sua participação ou a liquidação do próprio fundo, de maneira que não se materializou propriamente dito prejuízo financeiro.

94. A continuidade dos problemas no FIP-GEP (atualmente FIP-BEP) vem sendo, inclusive, debatida nos TC's-009.346/2022-8, 009.229/2022-1 e TC-009.228/2022-5, representações instauradas em razão de provocação das EFPC, entre elas a Infraprev, a fim de que fossem autorizadas a abster-se de integralizar chamadas extraordinárias de capital feitas pelo fundo de investimentos.

95. Naqueles feitos, foram proferidas medidas cautelares, reformadas em parte, permitindo às EFPC cotistas do FIP-BEP novos aportes de chamadas de capital somente quando necessários às despesas ordinárias do fundo, bem como pagamentos e repactuações de dívidas nas quais o Fundo FIP BEP fosse comprovadamente integrante do polo passivo.

96. Em suma, o imbróglio envolvendo o FIP-BEP continua a se desenrolar e até o momento a Infraprev não realizou o desinvestimento no fundo, por razões que desconhecemos, provavelmente pelos problemas de liquidez do investimento que não foram sopesados lá atrás, quando da decisão de entrada. Por seu turno, há ativos subjacentes ao FIP que podem eventualmente gerar retornos, minimizando os prejuízos projetados. Houve operações aparentemente exitosas por algumas das sociedades de propósito específico investidas, conforme alegado pela gestora. De igual forma, há indicativos trazidos pelas partes de que houve a instauração de procedimento arbitral pelo FIP-BEP em face das antigas gestora e administradora, com retorno de parte dos prejuízos sofridos pelos fundos de pensão, informação que não pudemos checar.

97. Por outro lado, não foram trazidos pela Infraprev quaisquer elementos contemporâneos que pudessem confirmar quais valores tenham sido efetivamente reconhecidos como baixas contábeis, materializando efetivamente o prejuízo nos balanços da EFPC.

98. Conforme demonstrações contábeis de 2024[47], a Infraprev detinha 13,28% de participação no fundo, que naquele momento constava com patrimônio líquido negativo, conforme nota explicativa 'f', pg. 52 do demonstrativo. Nessa mesma nota, consta informação sobre valor a receber relativo a processo arbitral, citado pelos responsáveis.

99. Enfim, tais considerações destinam-se a realçar que os valores aportados pela Infraprev podem ainda não constar como prejuízo contábil para o fundo de pensão, apenas tendo gerado prováveis resultados deficitários.

100. Ademais, em casos recentes em que tem havido a imputação de débito decorrente de falhas de gestão em decisões de investimentos de EFPC, houve a efetiva materialização do prejuízo com a liquidação da posição no respectivo ativo. Nesse sentido, podemos citar: Acórdão 2.601/2025-Plenário (vide §21 do voto do relator); Acórdão 2.463/2025-Plenário7; Acórdão 1.745/2025-Plenário8; Acórdão 1.510/2025-Plenário9 e Acórdão 892/2025-Plenário10, apenas para citar casos recentes.

101. Portanto, a própria caracterização do dano aos cofres da Infraprev ainda não está configurada, muito menos sua aproximada quantificação, nos termos do art. 210 do Regimento Interno do TCU, de forma que se mostraria temerário simplesmente imputar os valores aportados pela EFPC, sem levar em consideração a prévia liquidação da posição da entidade no FIP e a quantificação dos prejuízos efetivos suportados pelo fundo de pensão.

VII) Conclusões e propostas de encaminhamento

102. Preliminarmente, entendemos que não se operou a prescrição no presente caso, considerando o termo inicial da fluência do quinquênio legal a data em que autuada a representação na Corte de Contas, 22/10/2021 (TC-042.046/2021-1), nos termos do art. 4.º, III, da Resolução-TCU 344/2022. De igual maneira, foram apontadas as causas interruptivas que afastam a inércia estatal.

---

[47] Acesso em https://www.infraprev.org.br/documentos/

103. No que tange às demais questões de mérito, entendemos que restou demonstrada a responsabilidade dos dirigentes da Infraprev pelos falhos processos decisórios atinentes à aquisição de cotas do FIP GEP e sua posterior segunda subscrição, razão pela qual suas contas devem ser julgadas irregulares, sem imputação de débito, com a aplicação da multa do art. 58, inciso I, da Lei 8.443/92.

104. Restou bem caracterizada a inobservância dos deveres de diligência e fidúcia na tomada de decisão pelos referidos responsáveis. Ainda que saibamos o contexto de fragilidades de governança que imperava no período sob análise, tratava-se de profissionais qualificados e especializados em tais decisões, integrantes de uma instituição igualmente especializada na alocação estratégica de ativos, de forma que eram esperados padrões de conduta mais diligentes e informados.

105. A gravidade das irregularidades e as consequências de tais decisões repercutem até hoje na Infraprev, havendo riscos de novos impactos financeiros aos cofres da EFPC, caso sejam necessários novos aportes, sem que sequer a entidade saiba o tamanho de seu prejuízo, quando ele efetivamente vier a se materializar nas demonstrações financeiras da entidade, dada a ausência de liquidação da posição da Infraprev nesse ativo.

106. Levando em conta ainda que o enfoque da TCE, no que se refere aos dirigentes da Infraprev, centrou-se nos processos de tomada de decisão de alocação dos recursos da entidade no FIP GEP e não nos processos de monitoramento posteriores, detectamos dificuldades probatórias e lógicas de se estabelecer um liame com as falhas de conduta da gestora Global Equity Administradora de Recursos S.A., de forma a impedir a extensão da jurisdição do Tribunal de Contas da União a tal empresa contratada para prestar serviços de gestão, estando os eventuais prejuízos que suas condutas tenham causado ao patrimônio dos cotistas submetidos à esfera cível e à esfera arbitral, perseguidas pelos fundos de pensão ou pelo próprio FIP, conforme já vem ocorrendo. Por tais razões, propomos a exclusão da gestora Global Equity Administradora de Recursos S.A. da relação processual.

107. De igual maneira, tecemos considerações quanto à impossibilidade de imputação de responsabilidades genéricas às administradoras de fundos de investimentos, sem que seja demonstrado in concreto sua incúria no desempenho das atividades de supervisão, não restando estabelecido o liame causal entre as condutas dos dirigentes da Infraprev pela alocação dos ativos no FIP GEP e eventuais falhas de supervisão da administradora do fundo, razão pela qual também propomos a exclusão da Citibank Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A., da relação processual.

108. Por fim, entendemos que não há possibilidade de imputação de débito, seja pela sua não materialização efetiva nos balanços da EFPC, seja pela ausência de elementos nos autos que tenham quantificado corretamente os prejuízos sofridos pela Infraprev em razão dos investimentos no FIP GEP.

109. Ante todo o exposto, com as vênias de estilo por divergir da AudTCE, manifestamo-nos pela não ocorrência da prescrição no presente caso e, no mérito, por que:

a) sejam excluídas da relação processual as empresas Global Equity Administradora de Recursos S.A. e Citibank Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários (DTVM) S.A.; e

b) sejam julgadas irregulares as contas dos responsáveis Carlos Frederico Aires Duque, Miguel Alexandre da Conceição David, Alexandre Franco Garioli e Maria Lúcia Araújo Rocco, sem imputação de débito, mas com aplicação a eles, de forma individual, da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/92."

4. Ante a informação levantada pelo *Parquet* especializado de que há ativos subjacentes ao **FIP GEP**, **atual FIP BEP**, que podem eventualmente gerar retornos, minimizando os prejuízos projetados, bem como de que houve operações aparentemente exitosas por algumas das sociedades de propósito específico investidas, determinei, em manifestação preliminar, o retorno dos autos à Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial – AudTCE para que reavaliasse o dano e se certificasse dos prejuízos incorridos pelo **Infraprev** em razão de possíveis irregularidades relacionadas aos investimentos no **FIP GEP**, **atual FIP BEP**, autorizando, com fulcro no art. 157 do RI/TCU, as diligências que se fizessem necessárias.

5. Em nova manifestação, a instrução lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial – AudTCE, peça 465, que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade instrutora, peças 466 e 467, concluiu pela ausência da ocorrência da prescrição das pretensões ressarcitória e sancionatória no âmbito do Tribunal e propôs:

"***I. INTRODUÇÃO***

1. Trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE) oriunda de conversão do TC 042.046/2021-1, determinada pelo Acórdão 521/2022-Plenário (Relator Min. Antonio Anastasia), com o fim de promover as medidas necessárias para a devida responsabilização (peça 3, p. 1, letra 'c') por irregularidades e prejuízos

indiciários relacionados a investimentos do Instituto Infraero de Seguridade Social (Infraprev) no Global Equity Properties Fundo de Investimento em Participações (FIP GEP), atual Fundo de Investimento Brasil Equity Properties (FIP BEP).

II. HISTÓRICO

2. O TC 042.046/2021-1, convertido na presente TCE consistiu em Representação de iniciativa do Infraprev, mediante a qual foram apontados indícios de irregularidades em investimentos realizados no FIP GEP, posteriormente renomeado para FIP BEP, implementados entre 2008 e 2014. Para simplificar, doravante faremos referência somente a FIP GEP/BEP.

3. A soma dos aportes financeiros realizados pelo Infraprev alcançou R$ 75 milhões, em valores nominais. O dano indiciário apurado pelo Infraprev, atualizado até junho de 2018, alcançou aproximadamente R$ 173 milhões (peça 3, p. 9, segundo parágrafo).

4. O representante requereu, ainda, a concessão de medida cautelar, inaudita altera pars, no sentido de determinar o bloqueio de bens de todos os representados (inclusive dos sócios das pessoas jurídicas), até o montante do apontado prejuízo.

5. Ao analisar a Representação a unidade técnica (UT) que então atuou naquele exame processual (SecexFinanças) consignou, resumidamente (peça 70):

i. pelo conhecimento da Representação, anuindo em relação às irregularidades e ao prejuízo suscitados no Processo de Apuração de Responsabilidade 2/2018 (PAR 2/2018), instaurado e processado internamente pelo Infraprev, assim como em relação aos responsáveis, condutas e nexos causais apontados pela unidade jurisdicionada (UJ) e opinando, ao fim, pela conversão daquele processo em TCE; e

ii. concernindo à medida cautelar pleiteada, não obstante considerar haver plausibilidade jurídica nas alegações do Infraprev, ponderou que os relatos se referiam a fatos já apurados no âmbito da Força-Tarefa Greenfield, dela resultando na impetração de denúncia criminal específica, de autoria do Ministério Público Federal - MPF, em janeiro/2019, circunstâncias que afastariam o pressuposto do periculum in mora e ensejava a rejeição do pleito acautelatório (peça 36).

6. Tais conclusões contaram com a anuência dos dirigentes da UT (peças 71-72), assim como da representante do Ministério Público de Contas junto ao TCU – MPTCU (peça 75).

7. Subsequentemente, o Acórdão 521/2022-Plenário (Relator Min. Antônio Anastasia) acolheu as conclusões e proposições convergentes da UT e do Parquet especializado, além de determinar a conversão do daqueles autos na presente TCE (peça 3).

8. Posteriormente à deliberação acima e com arrimo em novos elementos o Infraprev apresentou novo pedido de concessão de medida cautelar, desta vez requerendo o deferimento de determinação no intuito de suspender novos aportes do Infraprev em favor do FIP GEP/BEP, tendo em vista o implemento de nova e extraordinária chamada de capital oficializada pelo administrador do FIP e dirigida a todos os cotistas, com potencial de agravar a lesão já sofrida pelas reservas e fundos financeiros geridos pela UJ (peças 76 a 81).

9. Ressalta-se que essa secundária demanda de medida cautelar não é objeto dos presentes autos pois, para tratar da mesma, foi autuada representação específica (TC 009.346/2022-8), de modo a evitar o aumento da complexidade desta TCE.

10. Todavia, registra-se os seguintes eventos no novo processo cogitado acima:

i. inicialmente por decisão monocrática do Relator foi expedida medida cautelar, referendada pelo Acórdão 1265/2022-Plenário (Relator Min. Antonio Anastasia), a qual determinou ao Infraprev obrigação de abster-se de realizar novos aportes em favor do FIP BEP, até que este Tribunal de Contas deliberasse sobre o mérito da matéria (TC 009.346/2022-8, peças 12 e 18); e

ii. posteriormente, tal medida foi ajustada por força do Acórdão 1998/2022-Plenário (Relator Min. Aroldo Cedraz) mantendo a vedação de novos aportes e excetuando aqueles de chamadas de capital destinadas às despesas ordinárias, bem como pagamento e repactuação de dívidas nas quais o FIP GEP/BEP seja comprovadamente integrante do polo passivo (TC 009.346/2022-8, peça 102).

11. Volvendo-nos a esta TCE, a instrução inaugural justificou a necessidade de saneamento dos autos, com vistas a obter elementos capazes de definir a adequada responsabilização individual ou solidária pelos atos de gestão inquinados e ao débito, propondo a realização de diligências perante o Infraprev e também junto à Câmara de Arbitragem do Mercado - CAM (peças 82 a 84).

12. Ao analisar e cotejar a documentação coligida em atendimento às diligências, a instrução da peça 96 sistematizou os fatos e fundamentos examinados e, ao final, propôs a citação dos responsáveis identificados. Tal encaminhamento foi referendado sem ressalvas pelos dirigentes da UT (peças 97 e 98).

13. A pedido do Relator, o MPTCU manifestou também sua anuência com a impulsão processual

formulada pela UT (peça 99-100).

14. Nesse contexto, o Relator autorizou a realização das citações (peça 101, subitens 14 e 14.1).

III. CONTEXTUALIZAÇÃO DA MATÉRIA OBJETO DOS AUTOS

15. As irregularidades e a fonte de prejuízo ora apurados nesta TCE dizem respeito às decisões de adesão, além do compromisso de integralização de capital e aportes financeiros do Infraprev no FIP GEP/BEP, tipo peculiar de condomínio de investidores que foi uma das diversas estruturas investigadas pela Força-Tarefa Greenfield (FT Greenfield). A força tarefa era constituída por integrantes do Ministério Público Federal (MPF) e foi levada a cabo em conjunto com operações e inquéritos da Polícia Federal (PF), cujo campo de investigação foram dezenas de investimentos realizados, indiciariamente, de forma temerária ou fraudulenta pelas principais Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC, mais comumente referidos como fundos de pensão) do País.

16. O FIP reportado nestes autos foi objeto de denúncia penal (peça 36) promovida pelo MPF.

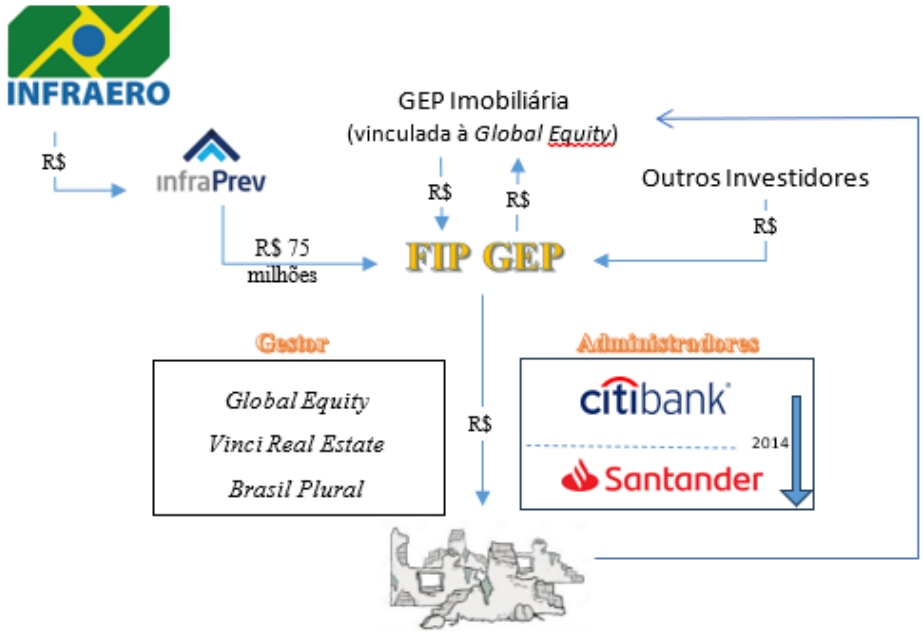
17. Sumarizando a contextualização ofertada por meio da instrução que propôs as citações (peça 96), tal manifestação técnica narra que o FIP GEP/BEP fora constituído em 2008, sob a forma de condomínio fechado, à época regulado pela Instrução CVM 391/2003.

18. Registou-se que o supracitado FIP teve a Citibank Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. como Administradora até 2014, quando foi substituída pela Santander Securities Services Brasil Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A.

19. Ao ser constituído o FIP tinha como Gestora a Global Equity Administradora de Recursos S.A. (companhia da qual herdou o nome) e seu Regulamento prescrevia como objetivo a aplicação de recursos em empreendimentos imobiliários, por meio de sociedades de propósito específico (SPE), com o desenvolvimento de incorporações e construções imobiliárias residenciais ou comerciais, preferencialmente de porte médio.

20. O FIP buscava captar R$ 500 milhões junto a investidores e, dentre os cotistas que aderiram formalmente e passaram a integrar o condomínio, figurava, além do Infraprev e outros fundos de pensão, a GEP Realizações Imobiliárias Ltda., empresa criada com a composição societária semelhante ao grupo econômico da Global, com o objetivo declarado de prestar serviços exclusivamente para as SPE investidas pelo FIP GEP/BEP.

21. O diagrama a seguir foi exibido para demonstrar a formatação da estrutura e relações institucionais:



22. De acordo com o relatório conclusivo de Comissão Técnica de Apuração (CTA) do PAR 2/2018, do Infraprev, a apresentação do FIP foi realizada pela gestora à futura cotista por meio de dois arquivos em PowerPoint, contendo informações sobre a organização e gestão da Global Equity, com o nome e funções de executivos da empresa, além de dados genéricos sobre o investimento e os ativos imobiliários correspondentes, com indicação dos riscos inerentes. Por outro lado, não havia análises aprofundadas sobre os projetos ou referências à experiência da Global Equity no setor imobiliário.

23. Foi esclarecido que a Análise Técnica 3/2008, realizada em conjunto pela Gerência Financeira (Gefin) e pela Gerência de Aplicações Financeiras (Geafi), concluiu pela viabilidade e recomendação do investimento, no sentido de que a participação do Infraprev no FIP fosse de R$ 25 milhões, correspondente a 5% do volume total da emissão de cotas.

24. Acrescentaram que, segundo Relatório de Fiscalização da Previc 16/2018 e o Relatório Técnico sobre o FIP GEP/BEP, da Fundação Getúlio Vargas (FGV), a análise não avaliou adequadamente o investimento, haja vista que teria apresentado um extenso rol de desconformidades.

25. A despeito da superficialidade e das impropriedades que eivaram o processo de análise de alocação de recursos, o Comitê Diretor de Investimentos (CDI) do Infraprev deliberou, em 25/6/2008, por unanimidade, pela aprovação do investimento, ensejando a assinatura de Boletim de Subscrição 3/2008 de 250 cotas, ao preço unitário de R$ 100.000,00.

26. Narra-se, ainda, que o MPF apontou que em 2014 o valor patrimonial do FIP GEP era apontado como superior a R$ 700 milhões, aparentemente vantajoso, considerando o aporte inicial de R$ 429 milhões pelos cotistas.

27. Todavia, no exercício social seguinte tornou-se evidente que o valor da carteira de investimentos do FIP era substancialmente inferior, de modo que a avaliação em R$ 700 milhões não correspondia à realidade, uma vez que a Global Equity apresentou aos cotistas a necessidade de aporte adicional de capital no fundo no valor de R$ 400 milhões, a fim de alcançar o plano inicial de negócios.

28. Essa demanda inesperada deu ensejo a substituições da gestora do FIP, sucessivamente, primeiro pela Vinci Real Estate Gestora de Recursos Ltda. e, a partir de janeiro de 2016, pela Brasil Plural Gestão de Recursos Ltda. (Brasil Plural), sendo esta última a responsável por identificar a real e calamitosa situação do FIP GEP/BEP.

29. Em julho de 2016 foi constatada uma redução no valor contábil dos ativos do FIP GEP, com base em avaliação anual realizada pela empresa Cushman & Wakefield Negócios Imobiliários Ltda. quanto ao acervo de imóveis das SPE, além da identificação de passivos pela Brasil Plural, eventos que acarretaram uma avaliação patrimonial negativa de aproximadamente R$ 140 milhões. Menciona-se que além do prejuízo integral dos valores aportados pelo Infraprev no FIP GEP/BEP, o Instituto ainda suportou prejuízo adicional decorrente de aporte compulsório para cobrir passivos.

30. Os levantamentos apuratórios indicaram que o FIP GEP/BEP estruturou e aplicou recursos em 33 empreendimentos imobiliários (residenciais e comerciais), abrangendo 28 SPE cujas expectativas de resultados (em particular Valor Geral de Vendas - VGV e Lucros) não se realizaram, em função de diversos problemas de gestão, tendo registro de conclusão de apenas cinco (5) projetos.

IV. DIVERGÊNCIAS PRECEDENTES QUANTO AO MÉRITO

31. Com arrimo em percuciente análise o Auditor incumbido de consubstanciar a instrução de mérito, examinando e emitindo juízo quanto às questões processuais e materiais que envolvem o caso concreto, aduzidas em sede de alegações de defesa apresentadas (peça 450, itens 14 a 321), concluiu ter verificado irregularidades que eivaram o processo decisório que culminou na aprovação do investimento do Infraprev no FIP GEP/BEP, assim como de configuração de débito imputável (peça 450, itens 322 e 323), ou seja, de premissas passíveis de responsabilização individual e/ou solidária.

32. Contudo, examinando a hipótese de ocorrência prescricional, restou convencido de que a pretensão sancionatória e ressarcitória já estariam fulminadas por tal instituto processual, ao considerar a data de 20/5/2016, data de protocolização do Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) dos Fundos de Pensão neste Tribunal (TC 012.230/2016-2, peça 11), como marco temporal inicial para contagem do prazo para apuração de eventual ocorrência daquele fenômeno processual (peça 450, itens 187 a 216, 324 e 325.2).

33. O encaminhamento acima descrito foi corroborado pelos dirigentes da UT (peças 451-452).

34. Ato contínuo, ao escrutínio obrigatório que cabe ao MPTCU nesta tipologia processual, o Parecer emitido por membro do Parquet externou divergências taxativas em relação a entendimentos defendidos pela UT, especificamente em relação aos seguintes tópicos (peça 453, itens 102 a 109):

i. inocorrência do fenômeno prescricional, defendendo que a fluência do quinquênio deve considerar a data da autuação (22/10/2021) da Representação impetrada pelo Infraprev (TC 042.046/2021-1);

ii. o enfoque no processo de tomada de decisão do Infraprev para alocação de recursos geridos pela entidade fez emergir incongruências probatórias e lógicas para se estabelecer falhas de conduta da gestora Global Equity Administradora de Recursos S.A. (Global Equity);

iii. impossibilidade de responsabilização com base em imputações genéricas dirigidas à administradora de FIP,

carecendo de demonstração in concreto da suposta incúria e eventuais falhas de supervisão de tal agente, situação em inviabilizava o alcance da Citibank Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. (Citibank DTVM); e

iv. impossibilidade de imputação de débito, seja pela não materialização efetiva nos balanços da EFPC, seja para ausência de elementos que tenham quantificado corretamente os prejuízos sofridos pelo Infraprev.

35. Diante de tais ponderações do MPTCU propôs (peça 453, item 109):

109. Ante todo o exposto, com as vênias de estilo por divergir da AudTCE, manifestamo-nos pela não ocorrência da prescrição no presente caso e, no mérito, porque:

a) sejam excluídas da relação processual as empresas Global Equity Administradora de Recursos S.A. e Citibank Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários (DTVM) S.A.; e

b) sejam julgadas irregulares as contas dos responsáveis Carlos Frederico Aires Duque, Miguel Alexandre da Conceição David, Alexandre Franco Garioli e Maria Lúcia Araújo Rocco, sem imputação de débito, mas com aplicação a eles, de forma individual, da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/92.

36. Cotejando e avaliando as conclusões e encaminhamentos formulados pela UT e pelo MPTCU o Relator emitiu Despacho pertinente, por meio do qual destaca os seguintes aspectos e constatações (peça 455):

i. as breves e pontuais alusões ao então FIP GEP/BEP no Relatório Final da CPI dos fundos de Pensão foram tangenciais ou circunstanciais, servindo para contextualizar a situação envolvendo o distinto fundo de pensão, não se configurando ciência de irregularidade por parte deste Tribunal de Contas quanto a tal veículo de investimentos e suas transações com o Infraprev (peça 455, itens 7 a 9);

*ii. em vista disso, **decidiu adotar** como termo inicial de contagem de eventual prescrição da pretensão ressarcitória e sancionatória a data de atuação da Representação de iniciativa do Infraprev (TC 042.046/2021-1), **acrescidas (como causas interruptivas da contagem) das supervenientes citações realizadas ao longo de 2024** (peça 455, item 10);*

iii. em acréscimo, restituiu os autos à AudTCE para que esta UT reavaliasse e certificasse se os investimentos do Infraprev relacionados ao FIP de fato incorreram efetivamente em prejuízo, considerando que pesquisas empreendidas pelo Parquet especializado identificou ativos subjacentes ao FIP GEP/BEP, inclusive operações aparentemente exitosas de algumas sociedades de propósito específico (SPE) investidas, bem como de instauração de procedimento arbitral em face das antigas gestora e administradoras, fatores que eventualmente podem gerar retornos parciais capazes de minimizar o prejuízo abordado nesta TCE (peça 455, itens 11 a 13); e

iv. para tal mister franqueou prévia autorização para que sejam realizadas as diligências que se fizerem necessárias, além de comando para restituir os autos ao Gabinete, via MPTU, tão logo esclarecidas adequada e suficientemente as questões estipuladas.

37. Em síntese, é preciso empreender apurações e esclarecimentos adicionais para que esta UT se posicione, em caráter conclusivo, relativamente às seguintes questões suscitadas pelo MPTCU e fixadas pelo Relator:

i. se é fática e juridicamente consistente a exclusão das empresas Global Equity Administradora de Recursos S.A. e Citibank Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. da presente relação processual, ex-gestora e ex-administradora do FIP GEP/BEP, respectivamente;

ii. se de fato está materialmente configurado o prejuízo advindo dos aportes realizados pelo Infraprev em favor do FIP GEP/BEP, na qualidade de cotista, se há probabilidade crível de diminuição do dano, considerando indícios de ativos subjacentes pertencentes ao FIP, de SPE investidas por este e exitosas, bem como do andamento e eventual desfecho de procedimento arbitral em face das antigas gestora e administradoras; e

iii. se há plausibilidade no julgamento como irregulares das contas dos responsáveis Carlos Frederico Aires Duque, Miguel Alexandre da Conceição David, Alexandre Franco Garioli e Maria Lúcia Araújo Rocco, sem imputação de débito, todavia, com aplicação individual da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992;

V. INTERPOSIÇÃO DE AGRAVO

38. Em razão do Despacho do Relator (peça 455), os causídicos da Citibank DTVM interpuseram Agravo (peça 456).

39. Ao manejarem tal espécie recursal visando obter provimento para a iniciativa da ex-administradora do FIP GEP/BEP foram opostos os seguintes argumentos, sumarizadamente:

i. o Relator não acatou a exclusão da Citibank DTVM da relação processual, conforme justificativas e proposição da representante do MPTCU;

ii. de igual modo rejeitou a tese de prescrição das pretensões ressarcitória e sancionatória, defendida pela

AudTCE, tendo a UT se arrimado no Relatório Final da CPI dos Fundos de Pensão e no Relatório que subsidiou o Acórdão 595/2018-TCU-Plenário (TC 016.257/2017-0);

iii. aduziu a ausência de qualquer relação jurídica direta entre o Infraprev e a Agravante, conjugada com a ausência de qualquer tipo de participação dessa na estrutura orgânica, na análise ou na aprovação dos investimentos pela EFPC, circunstâncias que impossibilitariam a caracterização de liame causal com as irregularidades e com o prejuízo examinados na TCE; e

iv. sugeriu a existência de dúvida substancial quanto à caracterização e a quantificação de hipotético dano.

40. O estágio de apuração do caso, que demanda pontuais manifestações desta UT e do MPTCU, requeridas pelo Relator, etapa derradeira antes de ser submetido à apreciação e ao julgamento de mérito pelo Colegiado competente do TCU, permite que o Agravo seja julgado em conjunto, medida que se coaduna e homenageia os princípios da celeridade, da racionalidade e da economia processual, regentes da liturgia processualística neste Tribunal.

VI. EXAME TÉCNICO DOS ASPECTOS DE DIVERGÊNCIA APONTADS PELO MPTCU

41. Considerando que o próprio Relator já exprimiu, justificada e categoricamente, seu entendimento acerca do correto marco inicial para contagem do prazo prescricional quanto ao caso concreto, bem como aludiu a causas interruptivas (citações) não abordadas na primeira análise de mérito, com os quais também anuímos, é despiciendo tecer qualquer incremento sobre a escorreita conclusão de que a matéria examinada nestes autos não padece da prescrição.

VI.1. Plausibilidade da exclusão da ex-administradora e ex-gestora da relação processual

42. De fato, assiste razão ao MPTCU quando discorre que a abordagem da instrução que externou os fundamentos para as citações teve como enfoque as balizas legais, doutrinárias e jurisprudenciais da regra de decisão empresarial ou dever de meio do administrador, mais conhecida pela expressão business judgement rule, dada a sua origem e consagração a partir do direito anglo-americano (peça 96, itens 30 a 38, 61, 62, 70, 76 e 114).

43. Tais preceitos também foram enfatizados no primeiro exame de mérito da UT (peça 450, itens 11.13, 12.5, 243 e 258).

44. Resumindo as premissas bem fundamentadas em ambas as instruções acima cogitadas, é dever de todos quanto participem do processo de análise e de decisão que envolvam a alocação, o comprometimento ou a aplicação de recursos pertencentes a terceiros, comprovar que atuaram devidamente informados, de forma refletida e em prol dos interesses da companhia ou entidade a qual servem, ao fim e ao cabo visando proteger os recursos e os interesses dos titulares dos recursos envolvidos. Há, nesse concurso de exigências, imposição de responsabilidade fiduciária e dever de lealdade (duty of loyalty).

45. E por serem fatores conexos, relevantes e inafastáveis, haja vista que eram prescritos por normas regulamentares, não se pode olvidar do pressupostos de competência técnica e gerencial, da necessidade de rigorosa análise de riscos, assim como a estipulação taxativa de princípios que deveriam orientar as análises e as decisões dos agentes da Infraprev que participaram dos procedimentos e atos de análise, de aprovação, de subscrição de cotas e integralização dos aportes financeiros, conforme destacou a proposta de citação (peça 96, p. 10-11, com destaques nossos acrescidos):

60. O processo decisório que resultou na aprovação deste investimento infringiu dispositivos da Resolução CMN 3.456/2007, em especial o art. 1º, pela inobservância dos princípios de segurança, rentabilidade, solvência, liquidez e transparência, e o artigo 61, em razão da deficiência quanto à avaliação dos riscos envolvidos no negócio. Ainda foi infringido o art. 4º da Resolução CGPC 13/2004, que impõe a competência técnica e gerencial em todos os níveis da administração da EFPC, bem como restaram prejudicados os valores insertos no art. 4º, alíneas 'a' e 'b', do Código de Ética e Conduta do Infraprev, quais sejam, resguardar os interesses do Infraprev no processo decisório e garantir alto nível de rentabilidade, com segurança e baixo risco na gestão de seu patrimônio.

46. Sem embargo de todos esses atributos e ditames, e mesmo sabendo da expressa possibilidade de fundos de pensão participarem como cotistas de FIP, tal possibilidade não dispensava que os aspectos abaixo fossem sopesados em caso de adesão a tal veículo indireto de investimentos:

i. sujeitar-se à interposição de outras entidades ou figuras jurídicas como titulares efetivas dos ativos patrimoniais adquiridos com os recursos financeiros aportados;

ii. sujeitar a arcar com ônus significativo e recorrente para custeio do administrador, do gestor e das despesas gerais de funcionamento do FIP, sem olvidar que as EPFC são reconhecidas como investidores qualificados e que seu quadro de pessoal técnico e dirigentes possuem competência técnica e gerencial formalmente comprovada;

iii. submeter-se a seguir prazos, ritos, formalidades, condicionantes de entrada, de saída, de amortização e de liquidação de quotas, geralmente extravagantes, fixados no regulamento do veículo de investimentos; e
iv. sacramentar dependência e sujeição decisória de novas e exógenas instâncias, a exemplo dos comitês de investimentos e das assembleias de quotistas dessa espécie de fundos.
47. Incontroversamente, a opção pelo ingresso como cotista de FIP implica em efetiva e voluntária renúncia da autonomia, da independência e da agilidade institucional para decidir sobre investir e desinvestir rapidamente em companhias ou empreendimentos quando uma ou outra hipótese for mais conveniente, além de sujeitar o cotista, enquanto perdurar o vínculo, a aceitar decisões diametralmente opostas a seus juízos de avaliação, interesses e predisposição para riscos.
48. Em suma, apesar de não ser, por si só, ato irregular ou ilícito, o compromisso de subscrição e de integralização de cota de FIP é uma decisão que submete a EFPC a várias suscetibilidades, ritos, longos prazos de vinculação (extensíveis), restrições para saída e para transferência de cotas, custos evitáveis, fatores esses repelidos pelo bom senso e pela responsabilidade fiduciária de quem administra recursos de terceiros, além de não encontrar justificação plausível nos princípios de boa governança, seja a cotista entidade de fins lucrativos ou não.
49. Sobreleva considerar, ainda, que, em consonância com o inciso II, do art. 6º, c/c os art. 9º, 10 e art. 14, da Instrução CVM 391/2003 (dispunha sobre a constituição, o funcionamento e a administração dos FIP), o Regulamento do FIP GEP/BEP prescrevia claramente as atribuições da Administradora e da Gestora, nos seguintes termos (peça 170, p. 8):
***Artigo 5** - O Fundo contará com Administradora e Gestora independentes, sendo a primeira essencialmente responsável pelos assuntos relacionados à tesouraria, contabilidade, cálculo do valor da Cota e prestação de informações relativas ao Fundo, e, a segunda, pela identificação, análise e propositura de Oportunidades de Investimento ao Comitê de Investimento, bem como pelo gerenciamento dos investimentos feitos pelo Fundo, dentre outras competências previstas neste Regulamento e na legislação aplicável ao Fundo.*
50. Ressalta-se, ainda, que competia ao Comitê de Investimentos do FIP GEP/BEP deliberar sobre todos os investimentos a serem realizados, bem como os desinvestimentos (peça 170, p. 33-36, arts. 40 a 42).
51. Paralelamente, assim dispunha o § 3º, do art. 9º, da sobredita Instrução CVM 391/2003:
§ 3º O gestor e o administrador do fundo responderão pelos prejuízos causados aos cotistas, quando procederem com culpa ou dolo, com violação da lei, das normas editadas pela CVM e do regulamento.
52. Nesse contexto, não prospera e não pode subsistir, no caso concreto, responsabilização atribuível à ex-administradora Citibank Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. (Citibank DTVM), assim como à ex-gestora Global Equity Administradora de Recursos S.A. (Global Equity), pelas seguintes razões:
i. não participaram de qualquer manifestação de análise técnica, de riscos, de aprovação e de assunção de compromisso de subscrição no âmbito do Infraprev, não possuindo, com tal EFPC, vínculo orgânico ou contratual;
ii. o critério nuclear que norteia a avaliação das condutas (business judgement rule) não pode ser aplicado a tais partes, na perspectiva de que não são, originariamente, agentes jurisdicionados ao TCU, em sentido estrito (art. 5º do RITCU);
iii. a responsabilidade fiduciária e o dever de lealdade, inerentes e decorrentes dos vínculos e encargos funcionais para a tutela de administração, de alocação e de aplicação de recursos de terceiros sob a alçada do Infraprev, estavam incontroversamente associados aos agentes da Infraprev e, por fim;
iv. inexiste nos autos comprovação de conluio e/ou fraude perpetrada por qualquer delas ou por ambas, ou de violação de lei ou norma editada pela CVM, além de não terem concorrido para o cometimento do dano como terceiros, contratantes ou partes interessadas, como prevê o inciso II, do § 5º, do art. 209, do RITCU).
53. Nesse aspecto em particular manifestamos nossa plena concordância com o Parecer do MPTCU, opinando pela pertinência da exclusão das referidas empresas do polo passivo nestes autos.
VI.2. Materialização efetivo de prejuízo relativamente aos aportes vertidos no FIP GEP/BEP
54. Segundo informações apuradas em análises precedentes, a integralização financeira da primeira e da segunda emissão de cotas (inclusive com aditamento quanto a esta), sem olvidar do aporte compulsório demandado em 2016, após apuração negativa do patrimônio líquido do FIP, resume-se na tabela de datas e valores históricos adiante registrada, resultando no prejuízo ora tratado nesta TCE (peça 450, subitens 12.3 a 12.20):

DATA	***VALOR (R$)***
26/12/2008	*1.250.000,00*
23/6/2009	*2.326.226,30*

DATA	*VALOR (R$)*
3/12/2009	*4.784.476,00*
20/4/2010	*500.000,00*
28/7/2010	*4.646.752,02*
1º/12/2010	*4.513.987,67*
28/3/2011	*2.844.280,92*
15/8/2011	*3.257.328,99*
7/10/2011	*4.560.260,59*
12/12/2011	*3.342.939,48*
6/3/2012	*2.775.788,36*
28/5/2012	*4.163.682,54*
8/8/2012	*3.816.708,99*
8/10/2012	*2.428.814,82*
11/12/2012	*4.239.704,29*
8/2/2013	*3.776.080,55*
1/4/2014	*3.762.642,82*
12/8/2016	*18.747.379,43*
Total	***75.737.053,77***

55. Asseveramos desde já que, em nosso entendimento, o aspecto crucial para caracterizar o dano está na irreversibilidade do prejuízo ora existente, e não na continuidade meramente formal do FIP GEP/BEP, ainda que titular de escassos empreendimentos imobiliários que chegaram a ser concluídos e para os quais aquele veículo empregou recursos financeiros angariados dos cotistas.

56. Embora inicialmente o Regulamento do FIP tenha estabelecido um prazo de duração de dez anos para o condomínio, contados da data do primeiro fechamento de emissão de cotas, também previu a possibilidade de prorrogação por até dois períodos adicionais de dois anos cada (peça 170, p. 8, art. 4º).

57. É essa cláusula, já reformulada (a versão atual do Regulamento, obtida no portal da CVM, https://cvmweb.cvm.gov.br/SWB/default.asp?sg_sistema=fundosreg, acesso em 3/6/2026, às 14:16 h), que atualmente estipula o prazo de duração até 31/10/2026, mantendo a possibilidade de prorrogação por períodos adicionais de dois anos.

58. Como se comprovará em parágrafos subsequentes destas laudas, o FIP GEP/BEP é mantido forçosamente nos estertores, a despeito da sua evidente situação falimentar e do fracasso financeiro, patrimonial e comercial, em razão da existência de diversos litígios em curso, de passivos pendentes de quitação e da compreensível recalcitrância dos cotistas para aportarem recursos adicionais visando quitar substanciais passivos, fatores que impedem a liquidação e o encerramento do condomínio. Assim, o referido o FIP perdura num contexto onde a probabilidade de agravamento de prejuízos é bem mais crível que a mitigação do considerável dano já incorrido.

59. O franqueamento para que o Infraprev possa promover novos desembolsos para chamadas de capital destinadas às despesas ordinárias, bem como para pagamento e repactuação de dívidas nas quais o FIP GEP/BEP seja comprovadamente integrante do polo passivo, conferido pelo Acórdão 1998/2022-Plenário (Relator Min. Aroldo Cedraz), é um vigoroso indicativo desse previsível e contínuo agravamento (TC 009.346/2022-8, peça 102).

60. Salienta-se que diversas cláusulas do Regimento do FIP GEP/BEP fixam condicionantes restritivas que tornam o cotista uma espécie de refém (ainda que a adesão tenha sido voluntária), num vínculo que lhes acarreta inegável perspectiva de prolongamento dessa relação deletéria.

61. Tanto na versão original, quanto na versão atual do Regulamento do FIP GEP/BEP, a alienação de cotas por um cotista eventualmente desinteressado em permanecer vinculado ao condomínio, seja (i) em razão de resultados ruins apresentados, (ii) por vislumbrar riscos consideráveis não detectados antes ou emergidos após a adesão, (iii) para migrar para um projeto com melhores perspectivas de segurança e/ou rentabilidade, e (iv) para obter liquidez necessária ao cumprimento de obrigações finalísticas típicas de um fundo de pensão, dependeria de formalização de tal intento à Administradora e aos demais cotistas, requerendo que o eventual interessado nas cotas (substituto) também seja reconhecido normativamente como investidor qualificado, devendo assegurar o direito de preferência aos demais cotistas e, caso tal direito não seja exercido, só depois da renúncia expressa ou tácita quanto ao exercício de tal preferência no prazo fixado, seria possível implementar a hipotética alienação das cotas, de forma onerosa ou não (peça 170, arts. 17 e 18).

62. Por outro lado, também como fatores complicadores, as cláusulas regentes da hipótese de liquidação estipulam que os eventuais ativos do FIP devem ser vendidos pela Gestora, mesmo quando se trate de ativos remanescentes de difícil negociação, sem repasse de sua titularidade aos cotistas (peça 170, arts. 48 a 52).

63. Não bastassem tais condicionantes adversas, os parágrafos 14º e 15º, do art. 30, do Regulamento do FIP (peça 170, p. 26) prescrevem, categoricamente, que a Administradora e a Gestora não podem ser responsabilizadas por eventual depreciação dos bens ou ativos da carteira, nem por prejuízos em caso de liquidação do condomínio, assumindo os cotistas todos os riscos inerentes ao tipo de investimento, acrescentando que os objetivos e as aplicações do Fundo não contam com qualquer garantia (arts. 26 e 27, na versão mais atual do Regulamento, disponível no portal da CVM).

64. Mesmo com a cogitada existência formal e forçada, doravante passamos a considerar dados apresentados pela mais recentes Administradoras do FIP GEP/BEP à CVM, por obrigação normativa e regulamentar, embora alguns documentos obrigatórios e relevantes atuais ainda não tenham sido elaborados e apresentados ao órgão regulador, lacuna essa que demonstra a continuidade caótica e patrimonialmente lesiva e irreversível do mencionado condomínio de investidores.

65. Começamos destacando o Fato Relevante veiculado em 26/4/2019, ou seja, após o aporte extraordinário de 2016, nos seguintes termos (peça 459, destaques nossos, não presentes no original):

> A **SANTANDER SECURITIES SERVICES BRASIL DTVM S.A.**, com sede na Rua Amador Bueno, n.º 474 – Bloco D – 1º andar, na Cidade e Estado de São Paulo, inscrita no CNPJ/MF sob nº 62.318.407/0001-19, por meio de seus representantes que esta subscrevem ("Administrador"), na qualidade de instituição administradora do **BRASIL EQUITY PROPERTIES FUNDO DE INVESTIMENTO EM PARTICIPAÇÕES MULTIESTRATÉGIA**, inscrito no CNPJ/MF sob o nº **08.999.182/0001-68** ("Fundo"), vem, pela presente, nos termos da regulamentação vigente, informar que o Fundo reconheceu redução no valor contábil dos ativos integrantes de sua carteira e despesas, o que ocasionou patrimônio negativo no Fundo no montante de (-) R$ 127.257.810,04 (cento e vinte e sete milhões e duzentos e cinquenta e sete mil e oitocentos e dez reais e quatro centavos negativos).
>
> Em razão do patrimônio líquido negativo do Fundo, o Administrador informa que os cotistas poderão ser chamados para aportar recursos adicionais para cobrir os prejuízos do Fundo, com fundamento, de forma subsidiaria, no artigo 15 da Instrução CVM nº 555/14.

66. Já com outra Administradora, em 25/9/2020 foi editado e publicado outro Fato Relevante noticiando os seguintes eventos (peça 460, destaques nossos, não presentes no original):

> A **SANTANDER CACEIS BRASIL DTVM S.A.**, com sede na Rua Amador Bueno, n.º 474 – Bloco D – 1º andar, na Cidade e Estado de São Paulo, inscrita no CNPJ/MF sob nº 62.318.407/0001-19, por meio de seus representantes que esta subscrevem ("Administrador"), na qualidade de instituição administradora do **BRASIL EQUITY PROPERTIES FUNDO DE INVESTIMENTO EM PARTICIPAÇÕES MULTIESTRATÉGIA**, inscrito no CNPJ/MF sob o nº **08.999.182/0001-68** ("Fundo"), vem, pela presente, nos termos da regulamentação vigente, informar que o Fundo reconheceu uma provisão negativa na carteira nos termos do CPC25 no valor de **R$ 235.307.569,07 (duzentos e trinta e cinco milhões, trezentos e sete mil, quinhentos e sessenta e nove reais e sete centavos),** conforme amplamente divulgado pela gestora e pelo administrador aos cotistas, em razão de condenação do Fundo em procedimento arbitral, do qual não cabe mais recurso.
>
> Os cotistas foram notificados em 24 de setembro de 2020 acerca da chamada de capital extraordinária visando o aporte de recursos para o pagamento do *quantum debeatur* decidido na mencionada sentença.
>
> Dessa forma, o Administrador informa que está procedendo com o provisionamento na carteira, sendo certo que haverá impacto relevante na cota do Fundo nesta data.

67. O valor acima refere-se a derrota do FIP GEP/BEP em Procedimento Arbitral, no âmbito da Câmara de Arbitragem do Mercado, tendo como vencedora da lide a MDL Reality Incorporadora S.A.

68. Por outro lado, as derradeiras Demonstrações Financeiras apresentadas à CVM pela atual

Administradora do FIP, a companhia S3 Caceis Brasil Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. (CNPJ 62.318.407/00 01-19), reportam-se ao FIP GEP/BEP (CNPJ 08.999.182/0001-68). Essas referem-se ao exercício social e financeiro encerrado em 31/12/2024 e apresentam Relatório da empresa Grant Thornton na qualidade de responsável pela auditoria independente das demonstrações contábeis.

69. Destacamos adiante dados que reputamos relevantes para a análise sobre o estado financeiro, patrimonial e operacional do FIP GEP/BEP em tal data-base (peça 461):

*i. o Balanço Patrimonial (BP) consignou o somatório dos **Ativos** (em especial as SPE investidas, indiretamente cogitadas pelo MPTCU como ativos subjacentes) em patamar negativo na ordem de R$ 34.160 (em milhares de reais, p. 6);*

ii. o subgrupo representativo do Patrimônio Líquido (PL) do FIP GEP/BEP também foi expresso em valor negativo, no importe de R$ 36.476 (em milhares de reais, p. 6);

iii. o Relatório de Auditoria Independente das Demonstrações Financeiras (DF) foi emitido com abstenção de opinião, haja vista a impossibilidade de acesso as diversos e cruciais documentos necessário ao exame para emissão de opinião assertiva (p. 3);

iv. o sobredito Relatório de Auditoria Independente menciona os seguintes dados relevantes para sustentar sua manifesta posição:

a) ter recebido de assessores jurídicos externos informações acerca de ações judiciais classificadas com risco de perda provável em montante equivalente a 40,67% do PL do FIP, sem que fosse realizado qualquer provisionamento contábil de perdas, ocasionando subavaliação do passivo e, ao mesmo tempo, superavaliação do propalado PL negativo (p. 3);

b) o FIP apresenta prejuízos recorrentes, além de insuficiência de disponibilidades para liquidação de suas dívidas (p. 5); e

c) as DF concernentes ao exercício findo em 31/12/2023 também foram emitidas com abstenção de opinião por parte da Auditoria Independente (p. 5).

70. Nas Notas Explicativas (NE) que integram as DF registra-se que, enquanto o FIP perdurar continuam vigendo as obrigações de pagamento de taxa de administração e gestão, ainda que reduzida, bem como outras despesas de custeio da entidade, como serviços de controladora e custódia, auditorias, assessoria jurídica, tributos, despesas com processos judiciais e arbitrais, taxas de fiscalização e outras (peça 461, p. 37-40, itens 12 a 15).

71. Ainda nas NE que integram as DF de 2024 são mencionados diversos litígios arbitrais e judiciais ocasionados por variados motivos, litigantes e valores, envolvendo o próprio FIP ou as SPE investidas, todos avaliados com o prognóstico de perda possível ou provável (peça 461, p. 41-68, item 19 e seus desdobramentos).

72. E reportando-se ao Fato Relevante datado de 26/4/2029, a atual Administradora informa categoricamente, no escopo das supracitadas NE, que os cotistas poderão ser chamados para aportar recursos adicionais para cobrir os prejuízos do FIP (peça 461, p. 68, item 21, letra 'b').

73. Desse cenário de terra arrasada não eclode qualquer indício crível de reversão de prejuízo, ao contrário.

74. Noutra quadra, ainda que embasado em marcação desatualizada de valor das cotas, reportando-se à derradeira avaliação disponibilizada pela então Administradora do FIP, de dezembro/2022, as Demonstrações Contábeis do Infraprev, juntamente com o Relatório que as integram, concernentes ao exercício findo em 31/12/2025, explicitam a avaliação patrimonial negativa, com base no critério de participação percentual (13,28%) de tal EFPC em relação ao total das cotas integralizadas, ainda que não tenha promovido a baixa definitiva do investimento, como perda total, ante à continuidade formal do FIP em questão (peça 462, páginas 41 e 44):

Composição dos Fundos de Investimentos – Por Planos

Nome do Fundo	Plano CV		Plano BD I		Plano BD II		Plano PAI		Plano PGA		CONSOLIDADO	
	2025	2024	2025	2024	2025	2024	2025	2024	2025	2024	2025	2024
FUNDOS DE INVESTIMENTOS	1.001.089	1.045.070	17.377	17.051	2.364	2.826	86.425	34.629	98.601	81.680	1.205.856	1.181.256
Fundos de Renda Fixa	397.786	248.068	17.056	14.456	2.321	2.560	78.409	32.519	98.592	81.668	594.164	379.271
Bradesco DI Premium	9.819	90.019	233	8.086	1.230	1.323	2.400	20.684	1.890	40.818	15.572	160.930
BRAD FIC RF CP BANCO	233.165	-	15.811	-	-	-	65.495	-	79.157	-	393.628	-
Safra Capital Market Premium FIC de FIRF	-	39.209	-	-	-	-	-	2.050	-	-	-	41.259
NC RED INST FIRF LP	95.941	87.241	-	-	-	-	2.998	2.726	-	-	98.939	89.967
Santander FIC FI Inst RF Referenciado DI	58.861	31.599	1.012	6.370	1.091	1.237	7.516	7.059	17.545	40.850	86.025	87.115
Fundos de Investimentos em Direitos Creditórios - FIDC	275	367	25	33	2	2	-	-	9	12	311	414
Multisetorial MASTER	187	97	17	9	1	-	-	-	6	3	211	109
Multisetorial MASTER II	88	270	8	24	1	2	-	-	3	9	100	305
Fundos de Ações	67.099	6.319	-	-	-	-	-	-	-	-	67.099	6.319
ABS ENDURANCE FICFIA	22.518	-	-	-	-	-	-	-	-	-	22.518	-
OCEANA VALOR FIA	44.581	-	-	-	-	-	-	-	-	-	44.581	-
PATRIA PIPE FICFIA	-	6.319	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6.319
Fundo de Índice Refereciado em Ações - ETF	37.289	145.712	-	-	-	-	-	-	-	-	37.289	145.712
ISHARES IBOVESPA Fundo de Índice	37.289	145.712	-	-	-	-	-	-	-	-	37.289	145.712
Fundos de Índice no Exterior Neg. no Brasil (ETF)	8.521	13.574	-	-	-	-	-	-	-	-	8.521	13.574
ISHARES SP 500 FIC FI	8.521	13.574	-	-	-	-	-	-	-	-	8.521	13.574
Fundo de Investimentos em Participações - FIP	15.031	19.353	129	134	18	18	-	-	-	-	15.178	19.505
FIP Florestas do Brasil [a]	5.244	6.655	186	235	26	33	-	-	-	-	5.456	6.923
FIP Florestas do Brasil 2ª Emissão	981	1.245	-	-	-	-	-	-	-	-	981	1.245
FIP Multiner [b]	(68)	(28)	(2)	(1)	-	-	-	-	-	-	(70)	(29)
FIP Multiner 2ª Emissão	(54)	(22)	-	-	-	-	-	-	-	-	(54)	(22)
FIP Multiner 3ª Emissão	(18)	(7)	-	-	-	-	-	-	-	-	(18)	(7)
FIP Multiner 7ª Emissão	(3)	(1)	-	-	-	-	-	-	-	-	(3)	(1)
FIP Multiner 8ª Emissão	(8)	(3)	-	-	-	-	-	-	-	-	(8)	(3)
FIP Riviera GR Industrial [c]	3.277	4.055	-	-	-	-	-	-	-	-	3.277	4.055
FIP Kinea II Private Equity [d]	1.943	2.031	-	-	-	-	-	-	-	-	1.943	2.031
FIQ FIP Hamilton Lane [e]	2.056	2.514	-	-	-	-	-	-	-	-	2.056	2.514
FIP Brasil Equity Properties FIP [f]	(2.572)	(4.727)	(55)	(100)	(8)	(15)	-	-	-	-	(2.635)	(4.842)

[...]

(f) BRASIL EQUITY PROPERTIES FIP (CNPJ: 08.999.182/0001-68) – O Infraprev possui participação de 13,28% no Fundo que apresenta Patrimônio Líquido investido em Sociedades de Propósitos Específicos ('SPE') do setor imobiliário. O Fundo se encontra com Patrimônio Líquido negativo. Em dezembro de 2022, o Administrador realizou um ajuste na marcação de recebíveis na carteira do FIP, mudando o critério na contabilização de valor a receber referente a processo arbitral. Tal ajuste impactou o Patrimônio Líquido do Fundo negativamente em R$ 39 milhões ao final do exercício de dezembro de 2022. Em 2023 e 2024, o Administrador não realizou remarcação do valor das cotas do FIP, de modo que a última remarcação do valor dos ativos do fundo ocorreu em 12 de novembro de 2021, com base em Laudo de Avaliação, cuja data base era dezembro de 2020. Conforme liminar do Tribunal de Contas da União, os cotistas do Fundo que se enquadram como EFPC estiveram impedidos de aportar recursos no Fundo com direcionamento à pagamentos de despesas das SPEs, sendo permitidos apenas os aportes relativos ao pagamento de despesas ou dívidas do próprio Fundo.

75. Esse critério de avaliação adotado pela unidade jurisdicionada, diante das circunstâncias concretas, ainda que comporte aprimoramento do ponto de vista dos princípios e normas contábeis, sob nenhum ângulo pode consistir em fator impeditivo para a eventual condenação em débito de responsáveis arrolados nesta TCE.

76. Urge ter mente que o RITCU prevê a possibilidade de apuração do débito mediante estimativa, quando, por meios confiáveis, puder apurar-se quantia que seguramente não excederia o real valor devido (inciso II, do § 1º, do art. 210). Percebe-se claramente que o dispositivo regimental não exige precisão e sim razoabilidade.

77. Em nossa intelecção: é regular, razoável e proporcional, além de ter amparo regimental, a hipótese de condenação em débito eventualmente deliberada nesta TCE que se limite ao montante dos desembolsos financeiros já vertidos pelo Infraprev em favor do FIP GEP/BEP, mesmo presumindo que novos aportes provavelmente serão exigidos do Instituto, na proporção de sua participação nas cotas subscritas e integralizadas, considerando a situação efetivamente falimentar, a existência de passivos conhecidos pendentes de adimplemento e de outros que despontam como prováveis, oriundos de decisões nas searas arbitral e judicial.

78. Nestas bases, opinamos que o prejuízo acarretado ao Infraprev está jurídica e materialmente configurado, de forma escorreita e segura, não havendo fatores plausíveis ou expectativa de circunstâncias capazes sequer de reduzi-lo, juízo que implica diametral oposição à opinião manifestada preliminarmente pela representante do MPTU.

79. Em vista da conclusão acima, em nosso assentir, os responsáveis devem ter suas contas especiais julgadas irregulares, com imputação de débito, em regime de solidariedade, nos termos do art. 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', §2º, alínea 'a', e art. 19, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 209, incisos II, III e § 5º, inciso I, art. 210, caput e § 1º, inciso II, todos do RITCU. Esse desfecho diverge daquele sugerido pelo MPTCU.

80. Considerando a gravidade da incúria dos agentes da Infraprev, da extensão de normas e princípios violados e da magnitude do dano que a atuação omissiva e negligente dos mesmos acarretou, entende-se cabível a aplicação da multa, assim como a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública federal, previstos nos arts. 57 e 60, da Lei

8.443/1992, bem como nos arts. 267 e 270, do RITCU, respectivamente.

VII. ANÁLISE QUANTO AO AGRAVO

81. Considerando a iniciativa da agravante Citibank DTVM, convém, primeiramente, rememorar as disposições do RITCU acerca de tal faculdade processual (com grifos nossos, não presentes no original):

Art. 289. De despacho decisório do Presidente do Tribunal, de presidente de câmara ou do relator, desfavorável à parte, e da medida cautelar adotada com fundamento no art. 276 cabe agravo, no prazo de cinco dias, contados na forma do art. 183.

§ 1º. Interposto o agravo, o Presidente do Tribunal, o presidente de câmara ou o relator poderá reformar o seu despacho ou submeter o feito à apreciação do colegiado competente para o julgamento de mérito do processo.

§ 2º. Se o despacho agravado for do Presidente do Tribunal ou de presidente de câmara, o julgamento será, nos termos deste Regimento, presidido por seu substituto, computando-se o voto do presidente agravado.

§ 3º. Caso a decisão agravada seja do Tribunal, o relator do agravo será o mesmo que já atuava no processo ou o redator do acórdão recorrido, se este houver sido o autor da proposta de medida cautelar.

§ 4º. A critério do Presidente do Tribunal, do presidente de câmara ou do relator, conforme o caso, poderá ser conferido efeito suspensivo ao agravo.

82. É fato incontroverso que os apontamentos da agravante consideram como decisão desfavorável no Despacho do Relator (peça 455) o fato de não excluí-la imediatamente da relação processual, sem aceitar a hipótese de prescrição dos fatos, cogitada pela UT, assim como de ausência de liame causal em sua atuação e de dúvida quanto à caracterização de quantificação de dano, estes recorrendo a ponderações presentes no Parecer da alçada do MPTCU, emoldurando, verdadeiramente, numa exigência de deliberação de mérito antecipada e açodada, sem cognição exauriente, monocrática e que implicaria em preterir da apreciação e do julgamento o Colegiado competente para tal mister.

83. Não há respaldo regimental nem jurisprudencial para o manejo da espécie recursal com tamanho desvirtuamento.

84. Aliás, o Despacho atacado possui inquestionável caráter interlocutório, preliminar, sem qualquer decisão desfavorável, cujo conteúdo busca conferir eficácia ao princípio da verdade material. Nesse sentido os precedentes desta Corte de Contas repelem a iniciativa da agravante:

***Acórdão 205/2007-Plenário** (Relator Min. Aroldo Cedraz)*

***Enunciado:** Não cabe agravo contra despacho interlocutório, que não se reveste de definitividade.*

***Acórdão 785/2013-Primeira Câmara** (Relator Min. Valmir Campelo)*

***Enunciado:** Só é cabível agravo contra despacho decisório do presidente de cada um dos colegiados ou do relator, desfavorável à parte, ou de medida cautelar.*

85. Esse cenário impõe que o Agravo não seja conhecido, por ausência de pressuposto fático e regimental.

VIII. ALEGAÇÃO DE FATOS NOVOS

86. Entendendo ser de bom alvitre, com fundamento no princípio da verdade material esposado pelo TCU, complementamos esta análise extrapolando as demandas objetivas do Relator, tendo em vista que após as manifestações da UT e do MPTCU a defesa do Sr. Alexandre Franco Garioli protocolizou alegações de caráter suplementar, aduzindo supostos fatos novos (peças 454 e 464), adiante resumidos e avaliados.

Alegação

87. Afirma o defendente que o prazo prescricional deve ser contado 'da data para apresentação da prestação de contas ao órgão competente para análise,' nos termos do inciso II, do art. 4º, da Resolução TCU 344/2022, salientando que em relação ao objeto das presentes contas especiais a referida prestação de contas teria ocorrido em abril de 2011 e abril de 2013, dirigidas ao Conselho Fiscal do próprio Instituto e à Previc, atendendo aos ditames do art. 14, da Lei Complementar 108/2001 (LC 108/2011) e dos arts. 22 e 23, da Lei Complementar 109/2001 (LC 109/2011).

Análise

88. Para a adequada intelecção da alegação mostra-se oportuno transcrever o teor dos dispositivos legais aduzidos no parágrafo antecedente:

***LC 108/2001** (dispõe sobre a relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar, e dá outras providências)*

Art. 14. O conselho fiscal é órgão de controle interno da entidade.

***LC 109/2011** (dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar e dá outras providências)*

Art. 22. Ao final de cada exercício, coincidente com o ano civil, as entidades fechadas deverão levantar as demonstrações contábeis e as avaliações atuariais de cada plano de benefícios, por pessoa jurídica ou profissional legalmente habilitado, devendo os resultados ser encaminhados ao órgão regulador e fiscalizador e divulgados aos participantes e aos assistidos.
Art. 23. As entidades fechadas deverão manter atualizada sua contabilidade, de acordo com as instruções do órgão regulador e fiscalizador, consolidando a posição dos planos de benefícios que administram e executam, bem como submetendo suas contas a auditores independentes.
Parágrafo único. Ao final de cada exercício serão elaboradas as demonstrações contábeis e atuariais consolidadas, sem prejuízo dos controles por plano de benefícios.

Resolução TCU 344/2022
Art. 4° O prazo de prescrição será contado:
(...)
II - da data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial;
89. Considerando as disposições legais retro citadas, assim como a ausência de informação quanto a documentos que comprovem o envio de (i) prestações de contas ordinárias, expressamente composta por demonstrações contábeis e avaliações atuariais e resultados de cada plano de benefícios, de caráter geral e periodicidade anual, para envio a órgão regulador e fiscalizador primário, nas quais estivessem contemplados apontamentos acerca de indícios de irregularidades a macularem os aportes no FIP GEP/BEP, provenientes do uso de reservas destinadas ao custeio de planos de benefícios administrados pelo próprio Infraprev ou, alternativamente, (ii) de prestação de contas específica a respeito do sobredito FIP (ainda que não apontando irregularidades), abrangendo as transações contratuais, patrimoniais e financeiras ocorridas entre investidora e investida, para o devido escrutínio de conformidade a cargo de unidade de controle interno, a inferência óbvia que se extrai da alegação é que o defendente busca evadir-se de eventual responsabilização apenas manejando questões semânticas e carecendo, ainda, de contexto fático que possa dar suporte material ao argumento.
90. A arguição e o aproveitamento da hipótese prevista no inciso do II, do art. 4º, da Resolução TCU 344/2022, requer a configuração de uma das hipóteses de prestação de contas, cogitadas acima, para a análise inicial por parte do órgão ao qual se dirige a prestação de contas, de modo a conferir plausibilidade jurídica à sustentação.
91. Em outras palavras, é imprescindível que se caracterize o fenômeno da subsunção, ou seja, que a hipótese normativa abstrata tenha se materializado no caso concreto, mormente porque em relação a aportes de EFPC em FIP não se conhece disposição legal, normativa ou estatuária que estabeleça o dever de prestação de contas específica, emergindo a possibilidade, por presunção lógica dos deveres fiduciários e de lealdade (duty of loyalty), no caso o de existência de indícios de irregularidade e/ou dano.
92. Reforçando a primeira das lacunas urge salientar que o art. 162 do Regulamento Interno do TCU (RITCU) prescreve que as provas que a parte quiser produzir perante o Tribunal devem sempre ser apresentadas de forma documental, mesmo as declarações pessoais de terceiros.
93. O alegante não apresenta ou indica a preexistência nos autos de documentos que comprove registro em prestação de contas, seja ordinária ou específica, entre abril de 2011 e abril de 2013, que tenha abordado o FIP GEP/BEP, contendo os elementos informativos ou o intuito já contextualizados precedentemente.
94. A propósito, para reforçar a existência de diferentes fundamentos para institutos de natureza similar, porém distinguidos em razão da motivação, composição, periodicidade e órgão destinatário, mesmo circunscrevendo-nos à seara dedo TCU para fins ilustrativos, observa-se que própria LOTCU distingue a existência de diferentes tipos de tomada ou prestações de contas (arts. 6º a 8º), assim como o RITCU reporta-se a tomada e também a prestação de contas ordinária, extraordinária ou especial, disciplinadas por normativos específicos que dispõem sobre organização, recebimento e tratamento de cada tipologia, consoante disposições nos arts. 188 a 200.
95. Nestas bases, concluímos que a alegação é insubsistente.
Alegação
96. O Infraprev teve ciência inequívoca de fatos absolutamente coincidentes com o dano em apuração desde o Auto de Infração nº 22/2018/PREVIC, iniciado com o Ofício nº 114/2017/ERRJ/DIFIS/PREVIC, de 19/5/2017, por meio do qual foram solicitadas informações específicas sobre o FIP GEP/BEP, de modo que tal data constitui comprovação inequívoca de ciência do próprio Infraprev e da Previc e, portanto, marco inicial

da contagem prescricional, fatores que ensejaram a ocorrência da prescrição intercorrente, com base nas disposições do art. 4º, inciso IV, c/c o art. 6º, e art. 8º, § 3º, todos da Resolução TCU 344/2022.

Análise

97. Faz-se necessário uma perscrutação mais acurada sobre o marco inicial e eventos interruptivos associados à hipótese prescricional considerando, com as devidas vênias, que em relação aos indícios de irregularidades e de dano no negócio que envolve especificamente o Infraprev e o FIP GEP/BEP as premissas não foram adequadamente escrutinadas anteriormente.

98. A assimilação da hipótese argumentativa requer rigorosa consideração dos dispositivos normativos supracitados, transcritos a seguir, ipsis litteris, para esse propósito:

*Art. 4° O prazo de prescrição será contado**:***

[...]

IV - da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade;

[...]

Art. 6º Aproveitam-se as causas interruptivas ocorridas em processo diverso, quando se tratar de fato coincidente ou conexo, na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração. (com a redação da Portaria TCU 367/2024)

[...]

Art. 8º Incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, sem prejuízo da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

[...]

§ 3º O marco inicial de contagem de prazo da prescrição intercorrente é a ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição principal. (acrescentado pela Portaria TCU 367/2024)

99. De início, já se revela incongruente a afirmação de que o expediente de 19/5/2017 da Previc, o qual solicitou informações sobre o FIP, interromperia a prescrição, frente ao comando normativo que requer conhecimento de irregularidade ou dano.

100. Nos termos do inciso IV, do art. 4º, da Resolução TCU 344/2022, a ciência do Infraprev no que concerne a irregularidades associação às relação contratual e financeira com o FIP GEP/BEP não se caracterização com o simples aviso de fiscalização a incidir sobre tal objeto (Ofício nº 31/2018/ERFJ/DIFIS/PREVI, conf. peça 174) e sim no recebimento do Relatório de Fiscalização nº 16/2018/PREVIC (peça 41, p. 691-736), enviado por meio do Ofício nº 109/2018/ERRJ/DIFIS/PREVIC, protocolizado no Infraprev em 29/5/2018 (peça 41, p. 737-738).

101. O Referido Relatório de Fiscalização (peça 41, p. 695-736) pormenoriza todos os exames, fatos e fundamentos, além de identificar e atribuir as condutas indicariamente irregulares cometidas por agentes do Instituto, respaldando jurídica e materialmente as sanções propostas no Auto de Infração nº 22/2018/PREVIC (peça 41, p. 691-694).

102. Nos autos do TC 042.046.2021-1 (Representação de iniciativa do Infraprev e que restou convertida na presente TCE, por determinação do Acórdão 521/2022-TCU-Plenário) consta que em 18/6/2018 foi instaurada e designada Comissão Técnica de Apuração (CTA) para atuar no Processo de Apuração de Responsabilidades nº 02/2018 (PAR 02/2018), com o objetivo de apurar irregularidades, responsabilidades e danos praticados com o investimento FIP GEP/BEP, com abertura dos trabalhos da CTA na mesma ocasião (TC 042.046.2021-1, peça 37, p. 1-2),

103. Neste ponto é oportuno sumarizar no Quadro a seguir eventos que repercutem na contagem do prazo prescricional, cotejando-os com as disposições da Resolução TCU 344/2022:

Quadro 1 - Análise da prescrição (lista não exaustiva)

Processo/Documento/evento	***TC/peça/pág.***	***Data***	***Efeito***	***Alcance***
Ciência do Infraprev (data do protocolo) quanto ao teor do Relatório de Fiscalização nº 16/2018/PREVIC, enviado pela Previc por meio do Ofício nº 109/2018/ERRJ/DIFIS/PREVIC	*TC 005.395/2022-4 (peça 41, p. 737-738)*	*29/5/2018*	*Início da contagem da prescrição ordinária - art. 4º, caput e inciso IV, da Resolução TCU 344/2022.*	*Geral*
Instauração e designação da CTA para os fins do PAR 02/2018	*TC 042.046.2021-1, (peça 37, p. 1-*	*18/6/2018*	*Interrupção e reinício da contagem da prescrição ordinária*	*Geral*

Processo/Documento/evento	*TC/peça/pág.*	*Data*	*Efeito*	*Alcance*
	2)		*(ato inequívoco de apuração do fato) e início da contagem da prescrição intercorrente – art. 5º, caput, inciso II, §§ 1º e 4º, c/c art. 8º, caput e § 3º, todos da Resolução TCU 344/2022*	
Termo de Homologação e Julgamento do PAR 02/2018, pelo Conselho Deliberativo do Infraprev	*TC 042.046.2021-1, (peça 65)*	*15/5/2019*	*Interrupção e reinício da contagem da prescrição ordinária e da intercorrente (ato inequívoco de apuração do fato) – art. 5º, caput, inciso II, §§ 1º e 4º, c/c art. 8º, caput e § 3º, todos da Resolução TCU 344/2022*	*Geral*
Representação perante o TCU, apresentando os resultados do PAR/2018 após julgamento de recursos, com pedido de instauração de TCE, adoção de medida cautelar, desconsideração de personalidade jurídica e outras medidas.	*TC 042.046.2021-1, (peça 1)*	*30/8/2021*	*Interrupção e reinício da contagem da prescrição ordinária e da intercorrente (ato inequívoco de apuração do fato) – art. 5º, caput, inciso II, §§ 1º e 4º, c/c art. 8º, caput e § 3º, todos da Resolução TCU 344/2022*	*Geral*
Acórdão TCU 521/2022-Plenário -Conhece da Representação, indefere o pedido de medida cautelar e determina a conversão em TCE	*TC 042.046.2021-1, (peça 73)*	*16/3/2022*	*Interrupção e reinício da contagem da prescrição ordinária e da intercorrente (ato inequívoco de apuração do fato) – art. 5º, caput, inciso II, §§ 1º, 2º e 4º, c/c art. 8º, caput e § 3º, todos da Resolução TCU 344/2022*	*Geral*
Instrução e Pronunciamento de Subunidade e Unidade -Justifica e autoriza a realização de diligências	*TC 005.395/2022-4 (peças 82-84)*	*29/8/2022*	*Interrupção e reinício da contagem da prescrição ordinária e da intercorrente (ato inequívoco de apuração do fato) – art. 5º, caput, inciso II, §§ 1º, 2º e 4º, c/c art. 8º, caput e § 3º, todos da Resolução TCU 344/2022*	*Geral*
Despacho do Relator autorização a realização de citações (após manifestações e proposições da Unidade Técnica e do MPTCU, conf. peças 96-100)	*TC 005.395/2022-4 (peças 101)*	*29/8/2024*	*Interrupção e reinício da contagem da prescrição ordinária e da intercorrente (ato inequívoco de apuração do fato) – art. 5º, caput, inciso II, §§ 1º, 2º e 4º, c/c art. 8º, caput e § 3º, todos da Resolução TCU 344/2022*	*Geral*
Citações válidas	*TC 005.395/2022-4 (sumarizados na peça 310)*	*entre os dias 11/9 e 14/11/2024*	*Interrupção e reinício da contagem da prescrição ordinária e da intercorrente (citações) – art. 5º, caput, inciso I, §§ 1º, 2º e 4º, c/c art. 8º, caput e § 3º, todos da Resolução TCU 344/2022*	*Pessoal*

104. A contextualização dos fundamentos e do Quadro acima não corroboram a alegação de ocorrência prescricional, seja ordinária ou intercorrente. Ademais, conclui-se que, mesmo que se considerasse como marco inicial qualquer outra data, inclusive a de recebimento, pelo TCU, do Relatório Final da CPI dos Fundos de Pensão, em 20/5/2016, por meio do Ofício n. 740/2016/SGM/P, da Câmara dos Deputados (peça 11, do TC 012.230/2016-2), não haveria a configuração da prescrição, uma vez que o interregno entre tal data e a instauração do PAR 02/2018 é inferior a três anos.

105. Em aditamento nosso, por ser aspecto recorrentemente contestado por jurisdicionados do TCU, embora a multiplicidade de causas interruptivas na verificação da hipótese de prescrição não seja assunto pacificado e sim tema candente e controverso, no âmbito do Supremo Tribunal Federal já emergem deliberações de seus órgãos colegiados admitindo tal pluralidade, conforme comprova excerto do Agravo Regimental em Mandado

de Segurança 40.420-DF (Segunda Turma do STF, julgado de 17/11/2025, Seção Virtual de 7 a 14/11/2025, Relator Min. Gilmar Mendes, Redator Min. André Mendonça):

***Ementa**: DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA E RESSARCITÓRIA. LEI Nº 9.873, DE 1999. DECADÊNCIA PARA IMPETRAÇÃO DO MANDADO DE SEGURANÇA. NULIDADE DA DECISÃO MONOCRÁTICA. AGRAVO REGIMENTAL PROVIDO.*

[...]

III. RAZÕES DE DECIDIR

[...]

6. A Lei nº 9.873, de 1999, rege integralmente a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória no âmbito do TCU, inclusive na fase de constituição do título executivo.

7. O disposto no art. 2º da Lei nº 9.873, de 1999, admite múltiplas causas interruptivas da prescrição, afastando a aplicação da regra geral do art. 202 do Código Civil, no qual se prevê unicidade da interrupção.

8. A jurisprudência do STF reconhece como válidas causas interruptivas fundadas em atos inequívocos de apuração do fato, ainda que praticados antes da instauração formal do processo no TCU e mesmo sem ciência prévia do investigado.

9. Não se configurou a prescrição, pois os atos de apuração praticados, incluindo relatórios e determinações para instauração de tomada de contas, interromperam o curso do prazo prescricional.

Alegação

106. O Acórdão nº 595/2018-TCU-Plenário, de 21/3/2018, provaria que este Tribunal teve ciência inequívoca de elevado risco, alta materialidade e falhas na avaliação de riscos relacionados ao FIP GEP/BEP, a partir de dados colhidos deste 2017, considerando que mencionou diversas vezes tal fundo na apreciação que resultou na prolação daquele decisum.

Análise

107. O Acórdão nº 595/2018-TCU-Plenário foi proferido no âmbito de Relatório de Levantamento (TC 016.257/2017-0) e o seu sumário, bem como o introito do Relatório e do Voto que o integraram e fundamentaram explicitaram que:

i. consistiu em levantamento realizado perante a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc);

ii. descreveu como foco a coleta de informações da sobredita autarquia acerca das carteiras de investimentos das principais EFPC do País, nominando categoricamente a Fundação dos Economiários Federais (Funcef), a Fundação Petrobrás de Seguridade Social (Petros) e a Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil (Previ), além de casos investigados pela CPI dos Fundos de Pensão, envolvendo investimentos de tais entidades, bem como autos de infração lavrados pela Previc em desfavor de tal trio; e

iii. declaradamente visava balizar a atuação do TCU em futuros processos de fiscalização que envolvessem questionamentos quanto à aplicação dos recursos dos fundos de pensão patrocinados por estatais federais em ativos de diversas natureza, como títulos públicos, fundos de investimentos, ações, debêntures, entre outros.

108. Resta patente, pois, que as informações coligidas naquele levantamento, inclusive ao mencionarem o FIP GEP/BEP, estavam circunscritas a transações que envolviam apenas a Funcef, a Petros e a Previ.

109. Não houve, pois, ciência de irregularidade associada simultaneamente ao Infraprev e ao FIP GEP/BEP, fato que demonstra a improcedência da alegação.

Alegação

110. Ao proferir julgamento de mérito no âmbito do TC 004.076/2022-2 (Tomada de Contas Especial), consubstanciado no Acórdão 2.857/2025-TCU-Plenário, o Plenário do TCU reconheceu prescrição ao acolher como data de início da conta do prazo prescricional a data de recebimento do Relatório Final da CPI dos Fundos de Pensão.

111. Acrescenta que haveria identidade de premissas entre aquele e este processo, destacando (i) ser o Infraprev a mesma parte supostamente lesada, (ii) ambos envolverem investimentos em FIP, (iii) foram casos abrangidos no Relatório Final da CPI dos Fundos de Pensão e que (iv) a origem do TC 004.076/2022-2 foi uma representação de iniciativa do próprio Instituto, protocolizada em também 22/10/2021, em inteira semelhança com a origem da presente TCE.

Análise

112. A alegação não socorre a parte, considerando que há uma diferença insuperável no histórico apuratório que envolve o elemento central de cada um dos processos.

113. É que o TC 004.076/2022-2 (TCE resultante da conversão da Representação TC 042.033/2021-7) tratou

*especificamente do FIP Multiner, convindo ressaltar que irregularidades atribuídas aos principais fundos de pensão do País com tal veículo de investimentos foram abordadas expressa, extensa e particularizadamente, como o **Caso 13 - Multiner**, de um rol de quinze (15) casos abordados no Relatório Final da sobredita CPI.*

114. Conforme demonstrado pelo próprio Relator, a partir de abundantes excertos obtidos do Relatório Final da CPI dos Fundos de Pensão (peça 455, p. 2-4, itens 7 a 9), o FIP GEP/BEP não foi escrutinado naquela icônica investigação do Parlamento, tendo sido cogitado apenas pontualmente, de modo tangencial e circunstancial.

Alegação

115. Mencionando deliberações do TCU, dentre as quais os Acórdãos 10.460/2022 e 2.246/2025, ambos da Primeira Câmara do TCU, bem como os Acórdãos 2.739/2023 e 294/2024, estes do Plenário, postula que a jurisprudência desta Corte de Contas evoluiu no sentido de reconhecer a degradação e prejuízo em desfavor dos responsáveis para exercer plenamente os direitos ao contraditório e à ampla defesa quanto a fatos geradores ocorridos já mais de dez anos contados da citação, aditando a alegação com informação de existência de dispositivo normativo do TCU no mesmo sentido.

Análise

116. A Instrução Normativa TCU 98/2024 (IN TCU 98/2024), sucessora da IN TCU 71/2012, é a norma que dispõe sobre a instauração, organização e encaminhamento de processos de tomada de contas especiais a esta Corte.

117. Reproduzindo regramento comum às normas de mesmo objeto já revogadas, a IN TCU 98/2024 contempla os seguintes dispositivos (grifos nossos, não presentes no original):

Art. 6º Salvo determinação em contrário do Tribunal de Contas da União, fica dispensada a instauração da tomada de contas especial, nas seguintes hipóteses:

[...]

II - houver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente;

118. No caso concreto foi o próprio Tribunal que determinou a conversão do TC 042.046/2021-1 (Representação, apensada), expressamente, por meio do Acórdão 521/2022-TCU-Plenário (peça 3), situação que demonstra o uso da ressalva e da faculdade presente na parte inicial do caput do art. 6º da IN 98/2024 e, consequentemente, torna inaplicável o hipótese prevista no inciso II do próprio artigo.

119. Some-se, noutra perspectiva a jurisprudência dominante no TCU a respeito de tal interregno decenal não socorre o alegante, conforme dessume-se dos enunciados abaixo:

***Acórdão 2850/2016-Plenário** (Relator Min. Vital do Rêgo)*

***Enunciado:** O art. 6º, inciso II, da IN-TCU 71/2012 não tem aplicação automática em face do simples transcurso do prazo de dez anos antes da citação, devendo ser verificado, no caso concreto, se houve efetivo prejuízo à racionalidade administrativa, à economia processual, à ampla defesa ou ao contraditório.*

***Acórdão 1244/2020-Primeira Câmara** (Relator Min. Bruno Dantas)*

***Enunciado:** O prejuízo à ampla defesa e ao contraditório decorrente da citação tardia deve ser efetivamente demonstrado pelo responsável com a indicação do obstáculo ou da dificuldade concreta que implicou prejuízo à defesa, não sendo suficiente a mera alegação.*

***Acórdão 1194/2024-Plenário** (Relator Min. Walton Alencar)*

***Enunciado:** O transcurso de dez anos entre a data do ato irregular e a notificação (art. 6º, inciso II, da IN TCU 71/2012) não é, por si só, razão suficiente para o arquivamento da tomada de contas especial, sem exame de mérito, sendo necessário que, além disso, o responsável demonstre efetivo prejuízo à ampla defesa. O referido dispositivo trata de possibilidade de não autuar tomada de contas especial, e não de vedação.*

***Acórdão 1166/2025-Plenário** (Relator Min. Augusto Nardes)*

***Enunciado:** O transcurso de dez anos entre a data do ato irregular e a citação não é, por si só, razão suficiente para o arquivamento da tomada de contas especial, sem exame de mérito. É preciso que, além disso, fique demonstrado efetivo prejuízo à ampla defesa e ao contraditório, com indicação da dificuldade concreta que implicou o prejuízo à defesa, não sendo suficiente a mera alegação.*

120. Assim, com a amparo regulamentar e jurisprudencial, resta evidente a improcedência da alegação.

Alegação

121. Aduz que no julgamento que cabe ao TCU devem ser consideradas as informações e dados disponíveis a época em que foi tomada a decisão e praticados os atos atribuídos aos responsáveis, nos termos do § 2º, do art. 4º, da Instrução Normativa TCU 99/2025, arguindo que as apurações levadas a efeito não provam que o dano

advindo do valor atual das cotas do FIP decorre de irregularidades na aprovação inicial e não por outros fatores e movimentações ocorridos após tal evento.

Análise

122. A Instrução Normativa TCU 99/2025 (IN TCU 99/2025) dispõe sobre a fiscalização de negociações de valores mobiliários realizada por unidades jurisdicionadas ao TCU e sobre o equacionamento financeiro de déficits atuariais nas EFPC patrocinadas por entidades federais.

123. Por seu lado, a manifestação técnica que promoveu minuciosa análise e cotejo das condutas, evidências e circunstâncias envolvidas na matéria registrou que foram observados os dispositivos aplicáveis à avaliação dos deveres fiduciários, previstos na Lei 6.404/1976, as diretrizes da business judgement rule (regra de gestão empresarial) desde a citação tendo, inclusive, declarado o alinhamento de toda liturgia analítica aos ditames do art. 4º, da novel IN TCU 99/2025 (peça 450, itens 319 e 320).

124. Trata-se de alegação indubitavelmente retórica, aspecto que enseja a sua rejeição.

Síntese quanto ao aspecto prescricional

125. O conjunto de evidências e explanações desta seção se opõe diametralmente ao juízo de ocorrência de hipótese prescricional justificado e postulado, em particular, nos itens 203 a 216, 321, 324 e 325.2, da peça 450.

126. Portanto, com as escusas de praxe, opinamos que o entendimento sustentado nesta ocasião prevaleça, refutando-se peremptoriamente o juízo de materialização prescricional no caso concreto.

Rediscussão de quesito

127. Na petição derradeira a defesa de responsável cogitou a existência do Procedimento Arbitral 80/2016, no âmbito do qual se discutiria idêntica matéria à desta TCE, além de apontá-lo como suposto fator que dificultaria o cálculo do valor a ser ressarcido (peça 464, itens 22 e 26).

128. A existência do referido litígio arbitral foi suscitada em sede de alegações de defesa (peça 450, itens 60, 134, 137 a 139 e, 167), os quais mereceram pertinentes considerações na sobredita instrução técnica (peça 450, itens 236 a 240), evidenciando a mera pretensão de rediscutir quesito prévia e suficientemente tratado.

IX. QUESTÃO INCIDENTAL

129. Da proposta de mérito anterior entendemos ser oportuno extrair o seguinte excerto (peça 450, p. 47-48, com realce nosso, acrescentado, não presente no original):

228. Em relação ao cerceamento de defesa por falta de acesso a documentos nestes autos, as evidências nas quais se embasou a instrução de citação (peça 96) estão registradas e descritas naquele documento técnico. Especificamente quanto à peça 91, juntada pelo Infraprev, verifica-se no e-TCU que a documentação disponibilizada por meio do ofício foi juntada ao processo como itens não digitalizáveis, anexos à mesma peça.

229. No entanto, como fundamentado pelo Sr. Ministro-Relator ao apreciar o pedido de acesso (peça 146), o sigilo foi atribuído pelo produtor da informação, cabendo a TCU, como custodiante, somente mantê-lo, nos termos da Resolução TCU 294/2018 (art. 6º). Em que pese não ter sido a única, essa foi uma das evidências em que se baseou a unidade técnica ao propor a citação (peça 96).

230. Apesar de a defesa não ter sido impossibilitada, haja vista o compilado nas seções precedentes desta instrução, mormente a documentação acostada (especialmente itens 106 e 130), assiste razão quanto à configuração do cerceamento de defesa. Contudo, entende-se desnecessária a reabertura de prazo ou descentramento de documentos, haja vista a conclusão pela prescrição esposada no tópico precedente.

[...]

241. Por todo o exposto, conclui-se que as alegações de defesa abordadas neste tópico devem ser parcialmente acolhidas (no tocante ao cerceamento de defesa). Todavia, essa conclusão não altera o entendimento registrado no tópico anterior, relativo ao reconhecimento da prescrição.

[...]

318. Contudo, constatou-se que, além do cerceamento de defesa, operou a prescrição, motivo pelo qual será proposto seu reconhecimento e o consequente arquivamento dos autos.

*130. Urge esclarecer, de imediato, a **peça 91** destes autos (sigilosa) constitui o atendimento do Infraprev a diligência oficializada a partir de proposição formulada no curso apuratório (peça 82, p. 12-13, item 92, subitens 'a' a 'a.14'), corroborada por Pronunciamentos dos dirigentes da Unidade Técnica - UT (peças 83-84) e por ofício instrumental (peças 86 e 88).*

131. De fato, dos elementos incorporados aos autos e vinculados a tal peça alguns deles foram expressamente referidos para embasar o aspecto de culpabilidade em caso de eventual responsabilização, segundo a instrução que propôs as citações (peça 96), referendada pelos dirigentes da UT e pelo então Relator (peças 97-99).

132. Objetivamente, os seguintes documentos que integram a peça 91 (sigilosa) destes autos foram

expressamente mencionados na proposta de citação (peça 96, p. 20-21, itens 122 e 123, subitens 'a' a 'b.2.1', com destaques nossos, não presentes no original):
a.1) responsável: Miguel Alexandre da Conceição David (CPF 496.736.377-68)
a.1.1) conduta irregular: como Gerente de Aplicações Financeiras do Infraprev, subscreveu a viciada Análise Técnica n. 003/2008 (peça 91, anexo eletrônico 'a.2'), que serviu de base no processo decisório que resultou no ruinoso investimento no FIP BEP (1ª subscrição), sem avaliar efetivamente os riscos envolvidos e sem apresentar premissas que justifiquem as suscitadas altas taxas de retorno, além de incorrer em outras inconsistências apontadas pela Comissão Técnica de Apuração (peça 42, p. 63), emitindo parecer favorável ao negócio não devidamente informado e refletido, em inobservância de um dever de cuidado, o dever de meio consubstanciado na chamada business judgement rule, caracterizando um erro grosseiro que atrai a responsabilização pessoal pelos discutidos prejuízos (decorrentes da 1ª subscrição e de parcela do aporte compulsório), conforme o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)
a.1.2) dispositivos violados: arts. 1º e 61 da Resolução CMN 3.456/2007; art. 4º da Resolução CGPC 13/2004; art. 4º, alíneas 'a' e 'b', do Código de Ética e Conduta do Infraprev;
a.2) responsáveis: Carlos Frederico Aires Duque (CPF 828.953.507-44), Maria Lúcia Araújo Rocco (CPF 374.207.637-04) e Miguel Alexandre da Conceição David (CPF 496.736.377 68)
a.2.1) conduta irregular: como membros do Comitê Diretor de Investimentos do Infraprev, aprovaram o malsucedido investimento no FIP BEP (1ª subscrição), conforme a Ata CDI 32/2008, de 25/6/2008 (peça 91, anexo eletrônico 'a.3'), com base na inquinada Análise Técnica n. 003/2008, sem o devido cuidado de verificar e questionar a ausência de avaliação efetiva dos riscos envolvidos e de premissas e cálculos que justificassem as altas taxas de retorno previstas, além de outras desconformidades evidenciadas, tomando decisão não devidamente informada e refletida, em inobservância de um dever de cuidado, o dever de meio consubstanciado na chamada business judgement rule, caracterizando um erro grosseiro que atrai a responsabilização pessoal pelos discutidos prejuízos (decorrentes da 1ª subscrição e de parcela do aporte compulsório), conforme o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB);
[...]
b.1) responsável: Alexandre Franco Garioli (CPF 813.749.337 91)
123. b.1.1) condutas irregulares: elaborou viciadas análises no Memorando GEADM n. 13/2010 (peça 91, anexo eletrônico 'a.4') e no Parecer GEADP 001/2012 (peça 91, anexo eletrônico 'a.6'), que serviram de base para a efetivação da 2ª subscrição e seu aditamento de cotas do FIP BEP, considerando oportuna a subscrição com base apenas em dados apresentados pelo gestor do Fundo, sem apresentar reflexão adequada sobre o monitoramento do investimento e estudos técnicos detalhados que validassem a subscrição adicional, emitindo opinião não devidamente informada e refletida, em inobservância de um dever de cuidado, o dever de meio consubstanciado na chamada business judgement rule, caracterizando um erro grosseiro que atrai a responsabilização pessoal pelos discutidos prejuízos (decorrentes da 2ª subscrição, de seu aditamento e de parcela do aporte compulsório), conforme o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB);
b.1.2) dispositivos violados: art. 4º, incisos I, II, III e IV, e 9º, da Resolução CMN 3.792/2009; art. 4º da Resolução CGPC 13/2004; art. 4º, alíneas 'a' e 'b', do Código de Ética e Conduta do Infraprev;
b.2) responsáveis: Alexandre Franco Garioli (CPF 813.749.337 91), Carlos Frederico Aires Duque (CPF 828.953.507-44) e Miguel Alexandre da Conceição David (CPF 496.736.377-68)
b.2.1) condutas irregulares: como membros do Comitê Diretor de Investimentos do Infraprev, aprovaram a 2ª subscrição e seu aditamento no malsucedido investimento no FIP BEP, conforme a Ata CDI 004/2010, de 22/2/2010 (peça 91, anexo eletrônico 'a.5') e a Ata n. 003/2012, de 10/2/2012 (peça 91, anexo eletrônico 'a.7'), com base nas inquinadas análises insertas no Memorando GEADM n. 13/2010 e no Parecer GEADP 001/2012, sem o devido cuidado de verificar e questionar a ausência de reflexão adequada sobre o monitoramento do investimento e estudos técnicos detalhados que validassem a subscrição adicional, e sem observar que não cabia à GEADM e à GEADP a realização de análise técnica para fundamentar o investimento, mas à GEFIN, de acordo com as disposições dos normativos internos de atribuições de cargos gerenciais do Infraprev, tomando decisão não devidamente informada e refletida, em inobservância de um dever de cuidado, o dever de meio consubstanciado na chamada business judgement rule, caracterizando um erro grosseiro que atrai a responsabilização pessoal pelos discutidos prejuízos (decorrentes da 2ª subscrição, de seu aditamento e de parcela do aporte compulsório), conforme o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB);
133. O aspecto crucial de tal contexto consiste em demonstrar cabalmente que os documentos acima

destacados, categoricamente nominados na proposta citatória, já estavam presentes na própria TCE, antes mesmo da diligência e sem qualquer restrição de acesso, conforme resumo da tabela a seguir:

Documento sigiloso que integra a peça 91	***Localização anterior, com acesso irrestrito***
Análise Técnica n. 003/2008 (anexo eletrônico 'a.2')	*peça 41, p. 287-296*
Ata CDI 32/2008, de 25/6/2008 (anexo eletrônico 'a.3')	*peça 41, p. 320*
Memorando GEADM n. 13/2010 (anexo eletrônico 'a.4')	*peça 41, p. 297-299*
Parecer GEADP 001/2012 (anexo eletrônico 'a.6')	*peça 41, p. 301-304*
Ata CDI 004/2010, de 22/2/2010 (anexo eletrônico 'a.5')	*peça 41, p. 321*
Ata n. 003/2012, de 10/2/2012 (anexo eletrônico 'a.7'	*peça 41, p. 322*

134. Logo, até mesmo a diligência que requisitou tais documentos fora dispensável e, de fato, não houve cerceamento de defesa em qualquer medida, estando eivado de equívoco o entendimento em sentido oposto, cogitado na instrução precedente (peça 450, itens 230, 241 e 318).

X. ANÁLISE DA BOA-FÉ

135. Embora a instrução precedente tenha abordado que não houve comprovação de boa-fé nas alegações analisadas (peça 450, item 317), endentemos ser salutar aditar considerações a respeito de tal aspecto.

136. Conforme os termos dos §§ 2º e 3º, do art. 202, do RITCU, c/c o teor da Decisão Normativa TCU 35/2000, na resposta à citação deve ser examinada a ocorrência de boa-fé nas condutas dos responsáveis e, na hipótese de que essa premissa seja verificada, desde que não haja outra irregularidade, permite-se a concessão de um novo e improrrogável prazo para o recolhimento do débito sem a incidência de juros.

137. Todavia, a sólida jurisprudência deste Tribunal firmou-se no sentido de que a boa-fé deve ser aferida objetivamente, sendo necessária a constatação de algum ato ou fato capaz de caracterizar a conduta zelosa e diligente do responsável:

***Acórdão 1894/2018-Segunda Câmara** (Relator Min. Augusto Nardes)*

***Enunciado:** A boa-fé deve ser aferida objetivamente, sendo necessário constatar algum ato ou fato capaz de caracterizar a conduta zelosa e diligente do responsável, mediante prova nos autos.*

138. Nesse mister e concernindo especificamente aos responsáveis que possuíam vínculo funcional com o Infraprev, cujas alegações de defesa relacionadas ao mérito da matéria em exame a instrução precedente da UT opinou pela rejeição, não vislumbramos, no extenso e percuciente exame empreendido, qualquer iniciativa ou evidência documental da qual possam emergir indícios de boa-fé atribuível a qualquer deles quanto às suas participações individuais ou coletivas nos atos ora examinados.

139. Ao contrário, os elementos e circunstâncias analisados demonstram sucessivas posturas temerárias, violação de deveres e responsabilidades inerentes aos encargos profissionais e institucionais que exerciam, além do preterimento de princípios e de procedimentos expressamente fixados em normas aplicáveis à EFPC, fatores que confluíram para acarretar perdas materialmente relevantes de recursos e reservas de terceiros, destinadas a satisfazer benefícios de natureza previdenciária.

140. Neste contexto os autos permitem o julgamento definitivo de mérito pela irregularidade das contas (§ 6º, do art. 202, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 3º, da Decisão Normativa TCU 35/2000).

XI. CONCLUSÕES

141. De início, enfatizamos nossa concordância com a avaliação de que esta TCE não é afetada por prescrição, seja ordinária ou intercorrente, conforme judiciosa fundamentação e decisão a respeito, consignadas pelo Relator, complementadas pelas análises da Seção VIII destas laudas.

142. Convergindo com o MPTCU entendemos que é procedente a proposta de exclusão das companhias Global Equity Administradora de Recursos S.A. e Citibank Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. da presente relação processual.

143. Não obstante, concluímos em sentido oposto ao MPTCU em relação aos seguintes aspectuais processuais:

i. o prejuízo acarretado em desfavor das reservas, provisões e fundos administrados pelo Infraprev, em decorrência dos aportes realizados para a integralização de cotas do FIP GEP/BEP está segura e materialmente consumado, revestindo-se de apropriado respaldo fático e regimental; e

ii. há suficientes evidências juntadas aos autos, conjugada com percuciente e robusta análise quanto ao cometimento de graves violações legais e normativas por parte dos responsáveis Carlos Frederico Aires Duque, Miguel Alexandre da Conceição David, Alexandre Franco Garioli e Maria Lúcia Araújo Rocco, todos agentes do Infraprev, para justificar a pertinência do julgamento das presentes contas especiais como irregulares, com imputação do débito estimado, em regime de solidariedade, sendo cabível, ainda, a aplicação de sanções pecuniária e de inabilitação em desfavor daqueles.

144. Salvo quanto à dúvida suscitada pelo MPTCU quanto à efetividade do prejuízo, as conclusões do Parquet

foram assertivas quanto à ocorrência e a gravidade das irregularidades atribuídas aos então agentes e dirigentes do Infraprev (peça 453, p. 15, itens 103 a 105), de modo que nesse amplo e relevante aspecto de apreciação do caso as manifestações são uníssonas.

145. Resumidamente, quanto à caracterização de irregularidades passíveis de responsabilização estão em sintonia as concatenações do auditor da AudTCE (peça 450, itens 14 a 186 e 217 a 323) e da representante do MPTCU (peça 453, itens 39 a 56 e 103 a 105).

146. No mais, a defesa extemporânea indicada como fatos novos buscou, em essência, rediscutir questões previamente avaliadas.

XII. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

147. Tendo em vista os fatos, circunstâncias e fundamentos examinados na presente análise técnica e, sem olvidar do novo e obrigatório trâmite perante o Ministério Público junto ao TCU, consoante previsão do RITCU (art. 62, inciso III) e mandamento do Relator (peça 455, item 14), submetemos os autos às instâncias técnicas e jurídica que devem se manifestar, propondo:

147.1. não conhecer do Agravo interposto pela Citibank Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A.;

147.2. acolher as alegações de defesa apresentadas pelas companhias Citibank Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. (CNPJ 33.868.597/0001-40) e Global Equity Administradora de Recursos S.A. (CNPJ 05.739.207/0001-04), excluindo-as da presente relação processual;

147.3. rejeitar as alegações de defesa apresentadas por Carlos Frederico Aires Duque (CPF 828.953.507-44), Miguel Alexandre da Conceição David (CPF 496.736.377-68), Alexandre Franco Garioli (CPF 813.749.337-91) e Maria Lúcia Araújo Rocco (CPF 374.207.637-04);

147.4. com fundamento no art. 1º, inciso I e § 1º, art. 10, § 2º, art. 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', e art. 19, todos da Lei 8.443/1992, c/c o art. 1º, inciso I e § 1º, art. 201, § 2º, art. 202, §§ 2º e 6º, art. 209, incisos II e III, e § 5º, inciso I, e art. 210, caput e §1º, inciso I, todos do Regimento Interno do TCU, julgar irregulares as contas de Carlos Frederico Aires Duque (CPF 828.953.507-44), Miguel Alexandre da Conceição David (CPF 496.736.377-68), Alexandre Franco Garioli (CPF 813.749.337-91) e Maria Lúcia Araújo Rocco (CPF 374.207.637-04), em razão de suas participações individuais e coletivas nos atos irregulares que eivaram o processo de análise e de aprovação de aportes financeiros do Instituto Infraero de Seguridade Social (Infraprev) em cotas do Global Equity Properties Fundo de Investimento em Participações (FIP GEP), atual Fundo de Investimento Brasil Equity Properties (FIP BEP), condenando-os solidariamente ao pagamento das importâncias abaixo especificadas, devendo comprovar perante este Tribunal de Contas, no prazo de quinze dias (art. 214, inciso III, alínea 'a', do RITCU) contados da notificação, o recolhimento das importâncias em favor do Infraprev, atualizadas monetariamente e com incidência de juros de mora, calculados a partir das datas de ocorrência indicadas, abatendo-se quantias eventualmente já ressarcidas, na forma da legislação em vigor:

DATA	***VALOR (R$)***
26/12/2008	*1.250.000,00*
23/6/2009	*2.326.226,30*
3/12/2009	*4.784.476,00*
20/4/2010	*500.000,00*
28/7/2010	*4.646.752,02*
1º/12/2010	*4.513.987,67*
28/3/2011	*2.844.280,92*
15/8/2011	*3.257.328,99*
7/10/2011	*4.560.260,59*
12/12/2011	*3.342.939,48*
6/3/2012	*2.775.788,36*
28/5/2012	*4.163.682,54*
8/8/2012	*3.816.708,99*
8/10/2012	*2.428.814,82*
11/12/2012	*4.239.704,29*
8/2/2013	*3.776.080,55*
1º/4/2014	*3.762.642,82*
12/8/2016	*18.747.379,43*
Total (*)	***75.737.053,77***

(*) Valor atualizado monetariamente e com incidência de juros, até 4/6/2026, calculado pelo Sistema Débito, do TCU: R$ 179.878.997,31 (peça 463)

147.5. com fundamento no inciso IX, do art. 1º, art. 19, parte final do caput, e art. 57, da Lei 8.443/1992, c/c o inciso XVII, do art. 1º, e art. 267, do RITCU, aplicar multa individual em desfavor de todos os responsáveis acima identificados, a ser recolhida em favor do Tesouro Nacional, sob pena de atualização monetária, caso seja quitada após o vencimento (art. 269, do Regimento Interno do TCU), devendo o pagamento ser comprovado perante o TCU no prazo de quinze dias (art. 214, inciso III, alínea 'a');

147.6. com fundamento no art. 217, caput, e art. 219, inciso II, do RITCU, autorizar desde logo o parcelamento das importâncias devidas pelos responsáveis, em até 36 vezes, fixando o vencimento da primeira em quinze dias após o recebimento das respectivas notificações, ficando autorizada a cobrança judicial das dívidas caso não comprovados os recolhimentos das dívidas ou pedido tempestivo de parcelamento;

147.7. nos termos do art. 60, da Lei 8.443/1993, e do art. 270, do RITCU, inabilitar para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública federal todos os responsáveis cujas presentes contas especiais forem julgadas irregulares;

147.8. expedir notificações a todos os responsáveis, por meios dos advogados e representantes legais constituídos, bem como ao Instituto Infraero de Seguridade Social (Infraprev) e à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), por intermédio de suas respectivas presidências, para que tenham ciência da deliberação que vier a ser prolatada."

5. Por fim, a representante do Ministério Público junto ao TCU, Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, renova a discordância parcial das análises empreendidas pela AudTCE, peça 471, conforme transcrição:

"*Versam os autos sobre Tomada de Contas Especial instaurada a partir da conversão do TC- 042.046/2021-1 (Representação), em cumprimento ao Acórdão 521/2022-TCU-Plenário, com vistas a apurar responsabilidades pelas irregularidades ocorridas no Instituto Infraero de Seguridade Social (Infraprev), entidade fechada de previdência complementar (EFPC), relacionadas a investimentos ruinosos no Global Equity Properties Fundo de Investimento em Participações (FIP GEP), atual Fundo de Investimento Brasil Equity Properties (FIP BEP), perfazendo um total aportado pelo Infraprev de R$ 75 milhões (valores históricos), entre 2008 e 2016.*

2. Após a citação dos responsáveis, apresentações de alegações de defesa e análise realizada pela AudTCE (peças 450 a 452), trouxemos exauriente manifestação (peça 453), divergindo em aspectos centrais da posição adotada pela UT, oportunidade em que sustentamos: i) a inocorrência da prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento; ii) a exclusão da relação processual da gestora Global Equity Administradora de Recursos S.A., contratada para gerir os recursos do fundo de investimentos, e da administradora Citibank DTVM; iii) a responsabilização dos gestores do Infraprev, Srs. Carlos Frederico Aires Duque, Miguel Alexandre da Conceição David e Alexandre Franco Garioli e Sra. Maria Lúcia Araújo Rocco, com o julgamento pela irregularidade de suas contas e aplicação da multa do art. 58, I, da Lei 8.443/92 e, por fim; iv) a impossibilidade de imputação de débito, seja pela sua não materialização efetiva nos balanços da EFPC, seja pela ausência de elementos nos autos que possibilitem a quantificação dos prejuízos sofridos pelo Infraprev pelos investimentos no FIP GEP.

3. Em despacho de peça 455, o eminente Relator delimitou os pontos de controvérsia entre as conclusões da AudTCE e do MPTCU e, após compulsar o Relatório Final da CPI dos Fundos de Pensão, 'em linha com o Parecer do Parquet especializado, adoto[u] como termo inicial da prescrição das pretensões ressarcitória e sancionatória a data da autuação da Representação ofertada pelo Infraprev, TC 042.046/2021-1, com as causas interruptivas apontadas na instrução da AudBancos, peça 96, pág. 4, acrescidas das supervenientes citações realizadas ao longo do ano de 2024 e da instrução de mérito da AudTCE, de 20/9/2025, que demonstram a inocorrência da prescrição no caso concreto.'

4. Ao fim, determinou o Relator o retorno dos autos à AudTCE 'para que reavalie o dano e se certifique dos prejuízos incorridos pelo Infraprev em razão de possíveis irregularidades relacionadas a investimentos no FIP GEP, atual FIP BEP', com posterior nova manifestação do MPTCU.

5. Em suas derradeiras instruções de mérito (peças 465 a 467), a Unidade Técnica convergiu às conclusões que havíamos externado pela inocorrência da prescrição e pela exclusão da relação processual da então gestora Global Equity Administradora de Recursos S.A. e da administradora Citibank DTVM. Reafirmou a responsabilidade dos então gestores do Infraprev, tendo em vista a inobservância de deveres mínimos de diligência, caracterizando o erro grosseiro previsto no art. 28 da LINDB e, no que interessa à presente manifestação, sustentou a posição pela efetiva materialização do dano e a possibilidade de sua quantificação,

ainda que por estimativa, nos termos do Regimento Interno do TCU. Foram ainda trazidas considerações pela AudTCE acerca de novas alegações apresentadas por um dos responsáveis e agravo interposto por Citibank Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A.

6. Feito esse brevíssimo resumo e a fim de evitar a repetição de pontos que já sustentamos no parecer de peça 453, iremos nos ater tão somente ao ponto de divergência que ainda remanesce entre a AudTCE e o que sustentamos em nossa manifestação anterior, no que tange à própria existência do débito e a possibilidade de sua quantificação, ainda que por mera estimativa conservadora.

7. Desde já externamos nossos elogios às manifestações técnicas exaradas pela AudTCE, que em muito tem contribuído para o aprofundamento cognitivo dos presentes autos. De igual forma, registramos a importância dos dissensos respeitosos no decorrer da presente instrução processual, enriquecendo as perspectivas de análise pelo e. Relator e, futuramente, pelo colegiado, quando da apreciação destas contas especiais.

8. A título de rememoração e de forma sintética, trouxemos em nossa manifestação anterior as dificuldades de caracterização do dano em razão de o FIP-GEP (atualmente como FIP-BEP) ainda encontrar-se ativo, figurando o Infraprev como cotista, juntamente com outras EFPC. Não teria havido alienação da participação do Infraprev no referido fundo, liquidação de sua participação, liquidação do próprio fundo ou baixa contábil desses ativos pela EFPC, de maneira que não se materializara propriamente dito prejuízo financeiro.

9. Sem pretender a repetição dos fundamentos que já trouxemos em parecer anterior, pudemos realçar um conjunto de ao menos cinco acórdãos recentes do TCU em que detectamos a necessidade de efetiva materialização do prejuízo com a liquidação da posição no investimento ruinoso ou a baixa contábil como antecedente lógico para a imputação do respectivo débito.

10. Inclusive tem sido parte do debate público em torno da fiscalização das entidades federais fechadas de previdência complementar a distinção entre oscilações contábeis e patrimoniais de investimentos de tais entidades, os impactos de tais oscilações na caracterização de eventuais déficits atuariais e os efetivos prejuízos financeiros já materializados nos balanços das entidades. É verdade que mesmo os déficits momentâneos podem impactar o desempenho atuarial de planos de previdência, caso eles se prolonguem no tempo, vindo a exigir a construção de planos de equacionamento, conforme previsto no art. 21 da LC 109/2011, com eventuais impactos financeiros para a entidade patrocinadora. No entanto, não nos afigura ser ainda esse o caso do Infraprev, não sendo possível inserir essa variável fática no presente estado avançado de instrução.

11. Não nos parece ter ocorrido no presente caso o necessário evento econômico-contábil capaz de transformar as expectativas de perdas do Infraprev em perdas efetivas. Assiste razão à AudTCE ao afirmar que existe uma elevada probabilidade de concretização dos prejuízos nos malfadados investimentos realizados pelo FIP-BEP. No entanto, a Unidade Técnica traz novos dados que corroboram a visão que externamos no sentido que o Infraprev carrega até hoje em seus balanços tal fundo e poderá até mesmo ter que suportar, juntamente com outras EFPC cotistas, novos impactos financeiros negativos, seja pela avaliação a menor dos ativos presentes no fundo, seja pelas despesas administrativas geradas pelo fundo até sua futura liquidação e extinção.

12. Embora seja pouco provável, a existência de ativos subjacentes ao fundo, como uma universalidade de bens em condomínio, com patrimônio e gestão próprios, ainda traz o problema que tais bens poderão ser alienados, gerando alguma receita para o fundo, alterando o cálculo de eventuais prejuízos dos cotistas. Em suma, enquanto o fundo continuar existindo e integrando o patrimônio da EFPC, ainda existe uma incerteza econômica objetiva acerca do valor final recuperável da posição dos cotistas, trazendo uma indefinição consistente sobre a existência do dano e de seu quantum.

13. Parece-nos que as tentativas de antecipar tais realidades, passíveis de se tornarem futuros prejuízos, ignoraram o contexto fático, contábil e econômico das EFPC e dos fundos de investimento em geral. Tais realidades econômicas possuem repercussões jurídicas, de forma que expectativas futuras de prejuízos financeiros, ainda que dadas como certas, precisam se convolar em prejuízos efetivos mediante atos contábeis que incorporem tais fatos nas demonstrações financeiras da entidade.

14. Não temos dúvidas que o Infraprev já realizou diversos desembolsos para o FIP-BEP e que tais recursos não geraram retorno financeiro. No entanto, tanto o Infraprev como as demais EFPC cotistas encontram-se em um contexto gerencial de difícil resolução, não conseguindo liquidar suas posições nesse fundo de investimentos e colocar, assim, um ponto final na questão, matéria que foge ao escopo da presente TCE.

15. Poder-se-ia argumentar que uma mera exigência formal – baixa contábil desses ativos nos balanços da Infraprev – estaria a desconsiderar prejuízos já materializados. Embora relevante tal objeção, o mundo dos fatos também demonstra que o fundo de investimentos continua operante, continua detendo ativos, poderão ocorrer alienações futuras, poderão ingressar novas receitas e despesas, de maneira que não se trata de uma mera formalização, mas da consumação de uma realidade que ainda se encontra pendente.

16. Quanto ao fundamento utilizado pela AudTCE de que seria possível a imputação do débito por estimativa, quando, por meios confiáveis, puder apurar-se quantia que seguramente não excederia o real valor devido, nos termos do inciso II, do § 1º, do art. 210 do Regimento Interno do TCU, tema que inclusive já havíamos antecipado em nosso anterior parecer, acreditamos que o problema não se encontra na metodologia do cálculo do débito, mas na própria possibilidade de caracterização do dano.

17. Estamos debatendo, portanto, que mesmo a aplicação metodológica da estimativa depende de que tenha sido devidamente materializado, no passado, o débito em sua inteireza. Ou ao menos que tal dano tenha sido consolidado. Portanto, o que o art. 210 do RITCU permite é a utilização de um método aproximativo, não preciso, desde que conservador, para a quantificação de um débito já existente.

18. Ocorre que os potenciais prejuízos da Infraprev ainda se protraem no tempo. Ainda há ativos na base patrimonial do fundo. Ainda haverá a produção de novas despesas administrativas. Há disputas judiciais e arbitrais que podem alterar o balanço entre receitas e despesas. Há, em nosso entender, uma longa jornada a ser trilhada até que o imbróglio seja resolvido pelas EFPC cotistas do FIP-BEP, momento a partir do qual terão uma exata noção de seus prejuízos, após cuidadosa análise contábil de seus balanços e das demonstrações de resultados.

19. Por diversas razões que refogem ao debate, mas que foram tangenciadas pela AudTCE, parece-nos que sequer o Infraprev e as demais EFPC cotistas conseguiram considerar tais ativos de recuperabilidade perdida, de maneira que o TCU estaria se antecipando a uma realidade econômico-contábil futura, vindo a constituir prematuramente um crédito em favor da EFPC decorrente de uma dívida que sequer essas entidades incorporaram em seus balanços.

20. Não se trata, portanto, de uma questão metodológica de quantificação do prejuízo, mas da constituição de uma dívida antes dos eventos de liquidação da posição da Infraprev no fundo, liquidação do próprio fundo ou mesmo de uma decisão gerencial da Infraprev de dar baixa integral desse investimento em seus balanços, materializando enfim o prejuízo. A imputação do débito no presente momento processual poderia importar em medida prematura, tendo em vista os indicativos de que o dano ainda não foi definitivamente materializado ou consolidado.

21. Considerando, portanto, a questão da responsabilização por investimentos ruinosos de EFPC em investimentos ilíquidos de longo prazo, como FIPs, SPEs, ativos estressados, private equity, entre outros, e considerando alguns casos já apreciados pelo Tribunal, não nos parece possível ignorar a realidade econômica do investimento ainda em formação, com ativos remanescentes, passivos em aberto, disputas pendentes e possibilidade de recuperação ou até mesmo de aprofundamento dos prejuízos. Em tais situações, parece-nos que a própria formação do dano depende de algum fato jurídico que o consolide no tempo, seja pela liquidação da posição no investimento ou do próprio fundo, seja pela baixa contábil desse investimento no balanço da EFPC.

22. Com essas considerações adicionais, reiteramos o parecer de peça 453 e reafirmamos que não é possível a caracterização do dano no presente momento, razão pela qual sugerimos que as contas dos responsáveis Carlos Frederico Aires Duque, Miguel Alexandre da Conceição David, Alexandre Franco Garioli e Maria Lúcia Araújo Rocco sejam julgadas irregulares, sem imputação de débito, mas com aplicação a eles, de forma individual, da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/92."

6. É o relatório.

VOTO

Trata-se da tomada de contas especial instaurada por força do Acórdão 521/2022-Plenário, de minha relatoria, prolatado quando da apreciação de representação, TC- 042.046/2021-1, formulada pelo Instituto Infraero de Seguridade Social – **Infraprev**, Entidade Fechada de Previdência Complementar – EFPC, multipatrocinada, administradora de planos múltiplos, com personalidade jurídica distinta dos seus patrocinadores ou instituidores, e que trata de possíveis irregularidades ocorridas no **Infraprev** relacionadas a investimentos no **Fundo de Investimento em Participações**

Global Equity Properties (FIP GEP), atual **Fundo de Investimento Brasil Equity Properties** (**FIP BEP**), entre 2008 e 2014.

***

O **Fundo de Investimento em Participações Global Equity Properties (FIP GEP)**, atual **Fundo de Investimento em Participações Brasil Equity Properties** (**FIP BEP**)

2. O **Fundo de Investimento em Participações Global Equity Properties (FIP GEP)**, atual **Fundo de Investimento Brasil Equity Properties** (**FIP BEP**), constituído em 2008, sob a forma de condomínio fechado, e regulado, à época, pela Instrução CVM 391/2003, sucedida pela Instrução CVM nº 578/2016, e pelo regulamento do próprio fundo, tinha como objetivo aplicar recursos em empreendimentos imobiliários, por meio de sociedades de propósito específico (SPEs), com o desenvolvimento de incorporações e construções imobiliárias residenciais e/ou comerciais, preferencialmente de porte médio, peça 36, pág. 12.

3. O **FIP GEP**, **atual BEP**, buscava captar R$ 500 milhões, junto a investidores, com objetivo de aplicá-los em projetos imobiliários de média renda, com prazo previsto para 10 anos, sendo 6,5 anos de investimentos e 3,5 anos de desinvestimentos (retorno dos investimentos), admitindo prorrogação pela Assembleia Geral dos Acionistas, peça 4, pág. 10.

4. O **FIP GEP**, **atual BEP**, estruturou e efetivou investimentos em 33 empreendimentos imobiliários, residenciais e comerciais, incluindo 28 Sociedades de Propósito Específicos – SPEs, conforme quadro abaixo produzido pela Fundação Getúlio Vargas/RJ, cujas expectativas de resultados (Valor Geral de Vendas - VGV e Lucros) não se realizaram, em função de diversos problemas de gestão e pela conclusão parcial dos projetos imobiliários.

Visão Geral dos Empreendimentos

ITEM	QUANTIDADE
SPE	28
EMPREENDIMENTOS	33
ESTADOS	9
CIDADES	19
SÓCIOS	14
ÁREA TOTAL (m²)	1.310.309,99
CUSTO DE CONSTRUÇÃO	R$ 1.739.692.498,10
VGV	R$ 3.387.446.739,53
APORTES DO FIP	R$ 591.521.693,79
LUCRO LÍQUIDO	R$ 506.259.640,47

ITEM	QUANTIDADE
Apartamentos (unid.)	5.013
Área de Escritórios (m²)	101.455
Salas Comerciais (unid.)	2.707
Galpão (m²)	70.800
Casas (unid.)	641
Lotes (unid.)	310
Quartos de Hotel (unid.)	916

Fonte: BOOKs de Investimentos.

5. Em 2014, à época da substituição do administrador, o valor patrimonial do **FIP GEP**, **atual BEP**, era superior a R$ 700.000.000,00 sobre um valor inicial investido pelos cotistas de R$ 429.000.000,00. No entanto, já no exercício social seguinte, tornou-se evidente que o valor da carteira era substancialmente inferior e que aquele valor de R$ 700 milhões não correspondia à realidade. Tanto assim é que, em meados de 2015, a Global **(Global Equity Administradora de Recursos S.A.**, gestora**)** apresentou aos cotistas a necessidade de aporte adicional de capital no fundo no valor de R$ 400.000.000,00, a fim de alcançar o plano inicial de negócios, peça 36, pág. 13.

6. Em julho de 2016, foi constatada uma redução no valor contábil dos ativos integrantes do patrimônio do **FIP GEP**, **atual BEP**, com base em uma avaliação anual de imóveis detidos pelas SPEs realizada pela Cushman & Wakefield Negócios Imobiliários Ltda., e a identificação de passivos, identificados pela empresa **Brasil Plural Gestão de Recursos Ltda**, para o valor negativo de aproximadamente R$ 141 milhões. Em razão da marcação a mercado, os valores das quotas emitidas

pelo **FIP GEP**, **atual BEP**, também passaram a ser negativos, resultando na realização de chamada de capital junto aos cotistas, o que levou a obrigatoriedade de o **Infraprev** integralizar o valor de R$ 18.747.379,46 em 12/8/2016, mantendo sua participação como cotista do Fundo em 13,28%, peças 40, páginas 27 e 28, e 42, pág. 42.

7. Devido a inadimplências dos cotistas Funcef e Global Equity, foram aportados apenas R$ 106,667 milhões do valor total inicialmente previsto de R$ 141 milhões, peça 40, peça 95.

8. Em junho/2018, a **Brasil Plural Gestão de Recursos Ltda**, nova gestora do **FIP GEP**, **atual BEP**, indicou um passivo a descoberto no valor de R$ 328 milhões e a necessidade de novos aportes compulsórios por parte dos cotistas no valor de RS 146 milhões. Cerca de 57% dos ativos eram representados por estoques e 55% dos passivos representavam dívidas com terrenos, realçando a dificuldade de liquidez do **FIP GEP**, **atual BEP**, peças 40, páginas 27 e 102, 41, pág. 1067, 42, páginas 24 e 99, e 46, pág. 73.

9. Conforme Relatório Conclusivo de Comissão Técnica de Apuração 2 – **Infraprev**, de 5 de fevereiro de 2019, peça 42, página 119, a situação do **FIP GEP**, **atual BEP**, poderia à época ser resumida da seguinte forma:

- *do capital investido pelo FIP em 28 SPEs, que totalizaram cerca de R$ 715 milhões, cerca de RS 350 milhões (49%) estavam alocados em 12 empreendimentos que não realizaram qualquer tipo de obra;*
- *seis SPEs (28 ,29, 30, 31, 32 e 33) com projetos de grande porte (Valor Geral de Vendas previsto de R$1.191 bilhão) foram aprovados a partir de meados de 2013, quando já era possível inferir o término do boom imobiliário no Brasil e, consequentemente, a queda dos preços, o aumento da inadimplência e, principalmente, a redução na velocidade das vendas;*
- *o empreendimento denominado Quintas do Ribeirão, em Ribeirão Preto (SPE 21), com um custo de construção estimado em RS 248 milhões e total de R$ 350 milhões, com o objetivo de construir 180 residências e 112 lojas, já tinha tido aportado RS 98 milhões (cerca de 40% do custo de construção), mas ainda não tinha tido as obras iniciadas (apenas preparação do terreno);*
- *o empreendimento denominado Sierra Laranjeiras (SPE 24), na cidade de Serra/ES, com custo total orçado em R$ 350 milhões, com o objetivo de construir 300 residências, 1152 salas, um hotel com 280 suítes, 224 lojas e 196 apartamentos, tinha tido aportado R$ 30 milhões, mas ainda não tinha tido as obras iniciadas; e*
- *o empreendimento Four Business em Cuiabá - MT (SPE 26), com custo total estimado de R$ 215 milhões, como o objetivo de construir 352 unidades comerciais, 360 salas, um hotel com 180 suítes e 60 lojas, tinha tido aportado R$ 25 milhões, mas ainda não tinha tido as obras iniciadas.*

***

Investimentos do Infraprev no FIP GEP, atual **FIP BEP**

10. Os investimentos básicos do **Infraprev** no **FIP GEP**, atual **FIP BEP**, foram efetivados no período de 2008 a 2014, adicionados posteriormente de um aporte compulsório, decorrentes de três decisões tomadas pelo Comitê Diretor de Investimentos – CDI do **Infraprev** referentes às subscrições de cotas do **FIP GEP**, atual **FIP BEP**, totalizando o valor de **R$ 75.737.053,77**, peça 4, páginas 9 e 11, peça 42, páginas 83 e 84:

a) **1ª Emissão de Cotas:** Boletim de Subscrição n° 003/2008, subscrevendo 250 cotas – o **Infraprev** efetivou os aportes de recursos a partir de 26/12/2008, conforme quadro seguinte, peça 42, páginas 59 a 63:

Aportes – 1ª Emissão de Cotas	
Data	**Valor (R$)**
26/12/2008	R$ 1.250.000,00
23/06/2009	R$ 2.326.226,30
03/12/2009	R$ 4.784.476,00
20/04/2010	R$ 500.000,00

Aportes – 1ª Emissão de Cotas	
Data	**Valor (R$)**
28/7/2010	R$ 4.646.752,02
1/12/2010	R$ 4.513.987,67
28/3/2011	R$ 2.844.280,92
15/8/2011	R$ 3.257.328,99
Total	**R$ 24.123.051,90**

b) **2ª Emissão de Cotas:** Termo de Compromisso de Integralização, firmado em 5/4/2010, subscrevendo 100 cotas, teve por objetivo viabilizar o enquadramento de investidores, como o **Infraprev**, que estava com uma participação no **FIP GEP**, atual **FIP BEP**, de 23,81%, superior ao previamente fixado, de 13,28%, peça 42, página 73;

+ **Aditamento à 2ª Emissão de Cotas:** Ata n° 003/2012, de 10/2/2012, subscrevendo 219,90 cotas, teve por objetivo declarado adquirir novas cotas pelo valor de subscrição inicial, portanto com um deságio, e manter o equilíbrio inicial nos percentuais de cotas de cada Entidade Fechada de Previdência Complementar – EFPC, peça 42, página 76:

Aportes – 2ª Emissão de Cotas	
Data	**Valor (R$)**
7/10/2011	4.560.260,59
12/12/2011	3.342.939,48
6/3/2012	2.775.788,36
28/5/2012	4.163.682,54
8/8/2012	3.816.708,99
8/10/2012	2.428.814,82
11/12/2012	4.239.704,29
8/2/2013	3.776.080,55
1/4/2014	3.762.642,82
Total	**R$ 32.866.622,44**

c) **Aporte compulsório:** Instrumento Particular de Subscrição de Cotas e Compromisso de Integralização, de 25/1/2012, resultando em uma participação como cotista do **FIP GEP**, atual **FIP BEP**, em **14,13% do total**, peça 40, páginas 27 e 28 (chamada de capital extraordinária decorrente da existência de patrimônio líquido negativo no FIP, peça 42, página 83):

Aportes – 1ª Emissão de Cotas	
Data	**Valor (R$)**
12/8/2016	18.747.379,43
Total	**R$** 18.747.379,43

***

Administração e Gestão do FIP GEP, atual **FIP BEP**

11. Em conformidade com as informações constantes nos autos, peça 36, pág. 12, incialmente o **FIP GEP**, atual **FIP BEP**, foi administrado pela empresa **Citibank Distribuidora de Títulos Valores Mobiliários S.A**. A partir de 28/5/2014, passou a ser administrado pelo Banco Santander (Brasil) S.A., e, posteriormente, a partir de 30/6/2014, foi substituído por empresa do mesmo grupo, o **Santander Securities Distribuidora de Títulos e Valores mobiliários S.A.**

12. Ao ser constituído, o **FIP GEP**, atual **FIP BEP**, tinha como gestora a **Global Equity Administradora de Recursos S.A.**, que permaneceu na gestão de dezembro/2008 a janeiro/2016, quando foi substituída em meio a graves dúvidas quanto à eficiência da sua gestão. Em 16/10/2015, os cotistas aprovaram a saída da gestora **Global Equity Administradora de Recursos S.A.** e a contratação da gestora **Vinci Real Estate Gestora de Recursos Ltda.**, que, após um rápido período de

três meses, e por não apresentar proposta que satisfizesse aos cotistas, renunciou ao cargo. Em 15/1/2016, foi aprovada pelos cotistas a contratação da empresa **Brasil Plural Gestão de Recursos Ltda**, que assumiu a gestão do **Global Equity Properties Fundo de Investimento em Participações (FIP GEP)** em 1º/2/2016. Na ocasião, o **FIP GEP** passou a ser denominado **Fundo de Investimento em Participações Brasil Equity Properties** (**FIP BEP**).

***

Citações

13. As citações foram promovidas nos seguintes termos, peça 96, páginas 18 a 28, e peças 97 a 101:

"***CONCLUSÃO***

17. O exame dos fatos que são objeto destas contas permitiu concluir pela ocorrência das irregularidades no processo decisório que culminou na aprovação do ruinoso investimento no FIP BEP, bem como apurar adequadamente o débito e caracterizar a responsabilização, de forma que será proposta a citação dos responsáveis visando ao ressarcimento dos cofres do Infraprev.

18. O dano decorre da falta dos deveres de cuidado e diligência no processo decisório que culminou no ruinoso investimento de recursos do Infraprev no FIP BEP, haja vista a ocorrência de análises técnicas e decisões que aprovaram o investimento não devidamente informadas e refletidas, em descumprimento ao dever de meio consubstanciado na chamada business judgement rule, em prol dos interesses do Instituto, caracterizando erro grosseiro que atrai a responsabilização pessoal dos gestores pelos prejuízos decorrentes do ruinoso investimento em questão, conforme o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

19. O processo decisório que resultou na aprovação da 1ª subscrição de cotas do FIP BEP infringiu dispositivos da Resolução CMN 3.456/2007, em especial o art. 1º, pela inobservância dos princípios de segurança, rentabilidade, solvência, liquidez e transparência, e o artigo 61, em razão da deficiência quanto à avaliação dos riscos envolvidos no negócio.

20. Já o processo que culminou na 2ª subscrição de cotas do FIP BEP infringiu dispositivos da Resolução CMN 3.792/2009, em especial o art. 4º, incisos I, II, III e IV, pela inobservância dos princípios de segurança, rentabilidade, solvência, liquidez, pela falta de diligência e pelo não cumprimento do dever fiduciário, e o artigo 9º, em razão da deficiência quanto à avaliação dos riscos envolvidos no negócio.

21. Ainda foi infringido o art. 4º da Resolução CGPC 13/2004, que impõe a competência técnica e gerencial em todos os níveis da administração da EFPC, bem como restaram prejudicados os valores insertos no art. 4º, alíneas 'a' e 'b', do Código de Ética e Conduta do Infraprev, quais sejam, resguardar os interesses do Infraprev no processo decisório e garantir alto nível de rentabilidade, com segurança e baixo risco na gestão de seu patrimônio.

22. Contribuiu para o dano as condutas irregulares da gestora do Fundo à época, a Global Equity Administradora de Recursos S.A., dentre as quais se destacam a realização de vultosos investimentos (totalizando R$ 358.416.148,00) com recursos do FIP em SPEs cujo controle acionário era exercido por sócios e dirigentes ligados à gestora, em evidente conflito de interesses, e pagamentos a título de taxas de gestão à GEP Imobiliária e à Global Equity Properties Projetos Ltda., em valores que superam um terço do total do capital comprometido por todos os cotistas do Fundo.

23. Ainda concorreu para o prejuízo a administradora do Fundo à época, o Citibank Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A., pois não empregou, na defesa dos direitos dos cotistas e do Fundo, a diligência exigida pelas circunstâncias, haja vista que não adotou nenhuma medida acerca das graves irregularidades cometidas pela gestora acima apontadas, envolvendo vultosos recursos do Fundo, que não podiam passar despercebidas.

24. O débito deve ser atribuído aos gestores do Infraprev, em solidariedade com a gestora e a administradora do Fundo, de acordo com os valores aportados em cada subscrição de cotas do Fundo, chegando-se às seguintes tabelas de débitos, em valores históricos:

a) responsáveis solidários pelos débitos da 1ª subscrição e de parcela do aporte compulsório: Miguel Alexandre da Conceição David (CPF 496.736.377-68), Maria Aparecida Donô (falecida, CPF 796.010.577-49), Carlos Frederico Aires Duque (CPF 828.953.507-44), Maria Lúcia Araújo Rocco (CPF 374.207.637-04), Paulo Roberto da Silva (falecido, CPF 361.702.917-53), Global Equity Administradora de Recursos S.A. (CNPJ 05.739.207/0001-04) e Citibank Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. (CNPJ 33.868.597/0001-40)

DATA	VALOR (R$)
26/12/2008	1.250.000,00
23/6/2009	2.326.226,30
3/12/2009	4.784.476,00
20/4/2010	500.000,00
28/7/2010	4.646.752,02
1º/12/2010	4.513.987,67
28/3/2011	2.844.280,92
15/8/2011	3.257.328,99
12/8/2016	8.505.686,05

Valor atualizado até 23/5/2024: R$ 65.835.181,90

b) responsáveis solidários pelos débitos da 2ª subscrição, de seu aditamento e de parcela do aporte compulsório: Alexandre Franco Garioli (CPF 813.749.337-91), Carlos Frederico Aires Duque (CPF 828.953.507-44), Miguel Alexandre da Conceição David (CPF 496.736.377-68), Diblaim Carlos da Silva (falecido, CPF 030.093.007-00), Maria Aparecida Donô (falecida, CPF 796.010.577-49), Global Equity Administradora de Recursos S.A. (CNPJ 05.739.207/0001-04) e Citibank Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. (CNPJ 33.868.597/0001-40)

DATA	VALOR (R$)
7/10/2011	4.560.260,59
12/12/2011	3.342.939,48
6/3/2012	2.775.788,36
28/5/2012	4.163.682,54
8/8/2012	3.816.708,99
8/10/2012	2.428.814,82
11/12/2012	4.239.704,29
8/2/2013	3.776.080,55
1/4/2014	3.762.642,82
12/8/2016	10.241.693,38

Valor atualizado até 23/5/2024: R$ 79.265.318,61

25. Por fim, observa-se que não serão citados os espólios e/ou herdeiros dos responsáveis falecidos, considerando que já decorreram mais de dez anos desde a ocorrência das irregularidades, o que impossibilita o exercício do direito à defesa (itens 107 a 110 desta instrução).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

26. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) realizar a citação dos responsáveis a seguir, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa quanto às irregularidades detalhadas abaixo, ocorridas no processo decisório que culminou no investimento malsucedido de recursos do Infraprev no FIP BEP (1ª subscrição), bem como na administração e gestão do Fundo; e/ou recolham, solidariamente, aos cofres do Instituto Infraero de Seguridade Social (Infraprev) as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor [enviar cópia desta instrução junto aos ofícios de citação]:

a.1) responsável: Miguel Alexandre da Conceição David (CPF 496.736.377-68)

a.1.1) conduta irregular: como Gerente de Aplicações Financeiras do Infraprev, subscreveu a viciada Análise Técnica n. 003/2008 (peça 91, anexo eletrônico 'a.2'), que serviu de base no processo decisório que resultou no ruinoso investimento no FIP BEP (1ª subscrição), sem avaliar efetivamente os riscos envolvidos e sem apresentar premissas que justifiquem as suscitadas altas taxas de retorno, além de incorrer em outras inconsistências apontadas pela Comissão Técnica de Apuração (peça 42, p. 63), emitindo parecer favorável ao negócio não devidamente informado e refletido, em inobservância de um dever de cuidado, o dever de meio consubstanciado na chamada business judgement rule, caracterizando um erro grosseiro que atrai a responsabilização pessoal pelos discutidos prejuízos (decorrentes da 1ª subscrição e de parcela do aporte compulsório), conforme o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)

a.1.2) dispositivos violados: arts. 1º e 61 da Resolução CMN 3.456/2007; art. 4º da Resolução CGPC 13/2004; art. 4º, alíneas 'a' e 'b', do Código de Ética e Conduta do Infraprev;

a.2) responsáveis: Carlos Frederico Aires Duque (CPF 828.953.507-44), Maria Lúcia Araújo Rocco (CPF 374.207.637-04) e Miguel Alexandre da Conceição David (CPF 496.736.377-68)

a.2.1) conduta irregular: como membros do Comitê Diretor de Investimentos do Infraprev, aprovaram o malsucedido investimento no FIP BEP (1ª subscrição), conforme a Ata CDI 32/2008, de 25/6/2008 (peça 91, anexo eletrônico 'a.3'), com base na inquinada Análise Técnica n. 003/2008, sem o devido cuidado de verificar e questionar a ausência de avaliação efetiva dos riscos envolvidos e de premissas e cálculos que justificassem as altas taxas de retorno previstas, além de outras desconformidades evidenciadas, tomando decisão não devidamente informada e refletida, em inobservância de um dever de cuidado, o dever de meio consubstanciado na chamada business judgement rule, caracterizando um erro grosseiro que atrai a responsabilização pessoal pelos discutidos prejuízos (decorrentes da 1ª subscrição e de parcela do aporte compulsório), conforme o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB);

a.2.2) dispositivos violados: arts. 1º e 61 da Resolução CMN 3.456/2007; art. 4º da Resolução CGPC 13/2004; art. 4º, alíneas 'a' e 'b', do Código de Ética e Conduta do Infraprev;

*a.3) responsável: **Global Equity Administradora de Recursos S.A.** (CNPJ 05.739.207/0001-04)*

*a.3.1) conduta irregular: como gestora do FIP BEP à época dos fatos, cometeu atos lesivos ao Fundo, em favor de empresas do Grupo Global ou a ele ligadas, destacando-se, entre outras irregularidades, a realização de vultosos investimentos (totalizando R$ 358.416.148,00) com recursos do FIP em SPEs cujo controle acionário era exercido por sócios e dirigentes ligados à gestora, **em evidente conflito de interesses**, violando o art. 9º, inciso III, do regulamento do FIP BEP, bem como o art. 36 da Instrução CVM 391/2003, infração essa classificada como grave pelo art. 41 da própria Instrução CVM 391/2003, **como também realizando volumosos pagamentos a título de taxas de gestão à GEP Imobiliária e à Global Equity Properties Projetos Ltda., em valores que superam um terço do total do capital comprometido por todos os cotistas do Fundo**, o que enseja sua responsabilização solidária pelos prejuízos causados aos cotistas, nos termos do art. 9º, § 3º, da IN CVM 391/2003, vigente à época;*

a.3.2) dispositivos violados: art. 9º, inciso III, do regulamento do FIP BEP; arts. 9º, § 3º, 36 e 41 da Instrução CVM 391/2003;

a.4) responsável: Citibank Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. (CNPJ 33.868.597/0001-40)

a.4.1) conduta irregular: como administradora do FIP BEP, não cumpriu seu dever de exercer, ou diligenciar para que fossem exercidos, todos os direitos inerentes ao patrimônio e às atividades do Fundo (art. 14, inciso IX, da Instrução CVM 391/2003), nem praticou os atos necessários para assegurá-los (art. 8º, inciso IV, do regulamento do Fundo), diligências exigidas pelas circunstâncias, haja vista que não adotou nenhuma medida acerca das graves irregularidades cometidas pela gestora acima apontadas, envolvendo vultosos recursos do Fundo, que não podiam passar despercebidas, o que enseja sua responsabilização solidária pelos prejuízos causados aos cotistas, nos termos do art. 9º, § 3º, da IN CVM 391/2003, vigente à época;

a.4.2) dispositivos violados: art. 8º, inciso IV, do regulamento do FIP BEP; arts. 9º, § 3º, e 14, inciso IX, da Instrução CVM 391/2003;

a.5) tabela do débito solidário atribuído aos responsáveis acima (prejuízo decorrente dos aportes da 1ª subscrição e de parcela do aporte compulsório, em valores históricos)

DATA	VALOR (R$)
26/12/2008	1.250.000,00
23/6/2009	2.326.226,30
3/12/2009	4.784.476,00
20/4/2010	500.000,00
28/7/2010	4.646.752,02
1º/12/2010	4.513.987,67
28/3/2011	2.844.280,92
15/8/2011	3.257.328,99
12/8/2016	8.505.686,05

Valor atualizado até 23/5/2024: R$ 65.835.181,90

b) realizar a citação dos responsáveis a seguir, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa quanto às irregularidades detalhadas abaixo, ocorridas no processo decisório que culminou no investimento malsucedido de recursos do Infraprev no FIP BEP (2ª subscrição e seu aditamento), bem como na administração e gestão do Fundo; e/ou recolham, solidariamente, aos cofres do Instituto Infraero de

Seguridade Social (Infraprev) as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor [enviar cópia desta instrução junto aos ofícios de citação]:

b.1) responsável: Alexandre Franco Garioli (CPF 813.749.337-91)

b.1.1) condutas irregulares: elaborou viciadas análises no Memorando GEADM n. 13/2010 (peça 91, anexo eletrônico 'a.4') e no Parecer GEADP 001/2012 (peça 91, anexo eletrônico 'a.6'), que serviram de base para a efetivação da 2ª subscrição e seu aditamento de cotas do FIP BEP, considerando oportuna a subscrição com base apenas em dados apresentados pelo gestor do Fundo, sem apresentar reflexão adequada sobre o monitoramento do investimento e estudos técnicos detalhados que validassem a subscrição adicional, emitindo opinião não devidamente informada e refletida, em inobservância de um dever de cuidado, o dever de meio consubstanciado na chamada business judgement rule, caracterizando um erro grosseiro que atrai a responsabilização pessoal pelos discutidos prejuízos (decorrentes da 2ª subscrição, de seu aditamento e de parcela do aporte compulsório), conforme o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB);

b.1.2) dispositivos violados: art. 4º, incisos I, II, III e IV, e 9º, da Resolução CMN 3.792/2009; art. 4º da Resolução CGPC 13/2004; art. 4º, alíneas 'a' e 'b', do Código de Ética e Conduta do Infraprev;

b.2) responsáveis: Alexandre Franco Garioli (CPF 813.749.337-91), Carlos Frederico Aires Duque (CPF 828.953.507-44) e Miguel Alexandre da Conceição David (CPF 496.736.377-68)

b.2.1) condutas irregulares: como membros do Comitê Diretor de Investimentos do Infraprev, aprovaram a 2ª subscrição e seu aditamento no malsucedido investimento no FIP BEP, conforme a Ata CDI 004/2010, de 22/2/2010 (peça 91, anexo eletrônico 'a.5') e a Ata n. 003/2012, de 10/2/2012 (peça 91, anexo eletrônico 'a.7'), com base nas inquinadas análises insertas no Memorando GEADM n. 13/2010 e no Parecer GEADP 001/2012, sem o devido cuidado de verificar e questionar a ausência de reflexão adequada sobre o monitoramento do investimento e estudos técnicos detalhados que validassem a subscrição adicional, e sem observar que não cabia à GEADM e à GEADP a realização de análise técnica para fundamentar o investimento, mas à GEFIN, de acordo com as disposições dos normativos internos de atribuições de cargos gerenciais do Infraprev, tomando decisão não devidamente informada e refletida, em inobservância de um dever de cuidado, o dever de meio consubstanciado na chamada business judgement rule, caracterizando um erro grosseiro que atrai a responsabilização pessoal pelos discutidos prejuízos (decorrentes da 2ª subscrição, de seu aditamento e de parcela do aporte compulsório), conforme o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB);

b.2.2) dispositivos violados: art. 4º, incisos I, II, III e IV, e 9º, da Resolução CMN 3.792/2009; art. 4º da Resolução CGPC 13/2004; art. 4º, alíneas 'a' e 'b', do Código de Ética e Conduta do Infraprev;

b.3) responsável: Global Equity Administradora de Recursos S.A. (CNPJ 05.739.207/0001-04)

*b.3.1) conduta irregular: como gestora do FIP BEP à época dos fatos, cometeu atos lesivos ao Fundo, em favor de empresas do Grupo Global ou a ele ligadas, destacando-se, entre outras irregularidades, a realização de vultosos investimentos (totalizando R$ 358.416.148,00) com recursos do FIP em SPEs cujo controle acionário era exercido por sócios e dirigentes ligados à gestora, **em evidente conflito de interesses**, violando o art. 9º, inciso III, do regulamento do FIP BEP, bem como o art. 36 da Instrução CVM 391/2003, infração essa classificada como grave pelo art. 41 da própria Instrução CVM 391/2003, como também **realizando volumosos pagamentos a título de taxas de gestão à GEP Imobiliária e à Global Equity Properties Projetos Ltda., em valores que superam um terço do total do capital comprometido por todos os cotistas do Fundo**, o que enseja sua responsabilização solidária pelos prejuízos causados aos cotistas, nos termos do art. 9º, § 3º, da IN CVM 391/2003, vigente à época;*

b.3.2) dispositivos violados: art. 9º, inciso III, do regulamento do FIP BEP; arts. 9º, § 3º, 36 e 41 da Instrução CVM 391/2003;

b.4) responsável: Citibank Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. (CNPJ 33.868.597/0001-40)

b.4.1) conduta irregular: como administradora do FIP BEP, não cumpriu seu dever de exercer, ou diligenciar para que fossem exercidos, todos os direitos inerentes ao patrimônio e às atividades do Fundo (art. 14, inciso IX, da Instrução CVM 391/2003), nem praticou os atos necessários para assegurá-los (art. 8º, inciso IV, do regulamento do Fundo), diligências exigidas pelas circunstâncias, haja vista que não adotou nenhuma medida acerca das graves irregularidades cometidas pela gestora acima apontadas, envolvendo vultosos recursos do Fundo, que não podiam passar despercebidas, o que enseja sua responsabilização solidária pelos prejuízos causados aos cotistas, nos termos do art. 9º, § 3º, da IN CVM 391/2003, vigente à época;

b.4.2) dispositivos violados: art. 8º, inciso IV, do regulamento do FIP BEP; arts. 9º, § 3º, e 14, inciso IX, da Instrução CVM 391/2003;

b.5) tabela do débito solidário atribuído aos responsáveis acima (prejuízo pelos aportes da 2ª subscrição, de seu aditamento e de parcela do aporte compulsório, em valores históricos)

DATA	*VALOR (R$)*
7/10/2011	*4.560.260,59*
12/12/2011	*3.342.939,48*
6/3/2012	*2.775.788,36*
28/5/2012	*4.163.682,54*
8/8/2012	*3.816.708,99*
8/10/2012	*2.428.814,82*
11/12/2012	*4.239.704,29*
8/2/2013	*3.776.080,55*
1/4/2014	*3.762.642,82*
12/8/2016	*10.241.693,38*

Valor atualizado até 23/5/2024: R$ 79.265.318,61

c) informar aos responsáveis de que, caso venham a ser condenados pelo Tribunal, os débitos ora apurados serão acrescidos de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU."

***

Alegações de defesa

14. Promovidas as citações, os responsáveis apresentaram alegações de defesa, conforme especificado a seguir:

RESPONSÁVEIS	**ALEGAÇÕES DE DEFESA (peça dos autos)**	**DOCUMENTAÇÃO JUNTADA (peça dos autos)**
Carlos Frederico Aires Duque	161 e 205	162 a 204 e 206 a 251
Alexandre Franco Garioli	160	
Maria Lúcia Araújo Rocco	136	
Miguel Alexandre da Conceição David	141	142 a 145
Citibank DTMV	252	
Global Equity Administradora de Recursos S.A.	311	312 a 448

15. As defesas apresentadas pelos dirigentes do **Infraprev**, de forma geral, sustentam a incompetência do TCU para fiscalizar entidades fechadas de previdência complementar e aplicar sanções a seus dirigentes; a ocorrência de prescrição das pretensões sancionatórias e ressarcitórias; o prejuízo ao contraditório e à ampla defesa em razão do lapso temporal superior a dez anos entre os fatos e sua apuração, além de nulidades no PAR 2/2018 por cerceamento de defesa e outras irregularidades; a correção do processo decisório de investimentos, lastreado em pareceres, e a existência de resultados positivos na gestão do Infraprev, com inexistência de dano ao erário; a inexistência de nexo de causalidade entre condutas e eventual dano, bem como de responsabilidade solidária ou erro grosseiro; a ausência de condenação de parte dos responsáveis pela Previc quanto aos fatos; a ausência de participação decisória de alguns responsáveis, por impedimento de voto; a incorreção na quantificação do débito; a maior responsabilidade da patrocinadora, decorrente do dever mais elevado de supervisão da EFPC; a ligação entre eventuais prejuízos e a ausência de monitoramento; e a imprevisibilidade das fraudes.

16. Além de repisar parcialmente as alegações dos dirigentes do **Infraprev**, a administradora do **FIP GEP**, atual **FIP BEP**, a empresa **Citibank Distribuidora de Títulos Valores Mobiliários S.A**. alega a existência de procedimento arbitral, sendo que eventual dano indireto causado ao Infraprev estaria abarcado pela indenização nesse procedimento (nesse sentido, invocou o TC 017.793/2020-3, pugnando que naquele processo o TCU "*decidiu pela extinção da Tomada de Contas Especial voltada a apurar o sobrepreço em contratos da Petrobras que já eram objeto de*

procedimento arbitral, reconhecendo 'não ser oportuna, necessária ou adequada a continuidade da presente [daquela] TCE'", peça 252, pág. 12); a regularidade da conduta da administradora em face da atuação determinante dos cotistas; a obediência à legislação e ao regulamento do FIP; os altos ricos inerentes aos investimentos; a saída da administração do **FIP GEP**, atual **FIP BEP**, como limitadora de sua responsabilização; a necessidade de perícia técnica para apuração do montante do débito; a ocorrência de prejuízo à defesa por não ter tido acesso à peça 91 dos autos; e a atribuição genérica para a sua conduta.

17. Por seu turno, a **Global Equity Administradora de Recursos S.A.**, gestora inicial do **FIP GEP**, atual **FIP BEP**, coleciona ainda pontos específicos, como: a apresentação dos riscos do fundo para os cotistas desde o princípio; nenhum sócio, diretor ou funcionário da **Global Equity** era também sócio das **SPEs** investidas pelo **FIP GEP**, atual **FIP BEP**; os pagamentos à **GEP Imobiliária** e à **GEP Projetos** eram regulares e tinham previsão no regulamento do **FIP GEP**, atual **FIP BEP**; os cotistas recebiam informações prévias para a decisão de aprovação de novos investimentos do fundo; a ausência de "*custos com projetos que não saíram do papel*"; e o mau desempenho do **FIP GEP**, atual **FIP BEP**, teria decorrido de fatores estranhos às possibilidades de atuação de sua gestora.

***

Análises e conclusões da AudTCE e do Ministério Público junto ao Tribunal

18. Em exame das alegações de defesa apresentadas, inicialmente a instrução lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial – AudTCE, peça 450, que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade técnica, peças 451 e 452, concluiu e propôs o acolhimento parcial das alegações de defesa interpostas pelos responsáveis e, em consequência, o reconhecimento da prescrição das pretensões ressarcitória e sancionatória a cargo do TCU, em razão da ultrapassagem de período superior a cinco anos após o marco inicial de contagem do prazo da prescrição sem a ocorrência de causa interruptiva, nos termos do art. 2º c/c os artigos 4º e 5º da Resolução TCU 344/2022.

19. A despeito do entendimento de que os autos estavam abrangidos pelo fenômeno prescricional, o auditor promoveu a análise das alegações de mérito suscitadas, concluindo que não foram suficientes para elidir as irregularidades apontadas no processo decisório da **Infraprev** que levaram ao investimento no então **Global Equity Properties Fundo de Investimento em Participações (FIP GEP)** ou comprovar qualquer excludente de ilicitude ou culpabilidade, apontando falhas na análise técnica, ausência de diligência mínima, conflitos de interesse e omissões tanto por parte dos dirigentes do **Infraprev** quanto da gestora e da administradora do fundo, caracterizando assim erro grosseiro a possibilitar a imputação de responsabilidade pelo TCU.

20. Por seu turno, a representante do Ministério Público junto ao TCU, Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, manifestou, em Parecer acostado à peça 453, discordância quanto à:

a) ocorrência da prescrição das pretensões ressarcitória e sancionatória a cargo do TCU, porquanto a ciência inequívoca das irregularidades pelo TCU teria ocorrido apenas em 2021;

b) responsabilização da gestora (**Global Equity Properties Fundo de Investimento em Participações**) e da administradora (**Citibank Distribuidora de Títulos Valores Mobiliários S.A**.), em razão da natureza privada das relações e da ausência de nexo causal comprovado; e à

c) existência de dano quantificável até o momento.

21. Por fim, concluiu que os dirigentes do **Infraprev** atuaram com erro grosseiro, ensejando o julgamento pela irregularidade das contas, com aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992.

22. Ante a informação levantada pelo *Parquet* especializado de que há ativos subjacentes ao **FIP GEP**, **atual FIP BEP**, que poderiam eventualmente gerar retornos, minimizando os prejuízos projetados, bem como de que houve operações aparentemente exitosas por algumas das sociedades de propósito específico investidas, determinei, em manifestação preliminar, peça 455, o retorno dos autos à Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial – AudTCE para que reavaliasse

o dano e se certificasse dos prejuízos incorridos pelo Infraprev em razão de possíveis irregularidades relacionadas aos investimentos no **FIP GEP**, **atual FIP BEP**, autorizando, com fulcro no art. 157 do RI/TCU, as diligências que se fizessem necessárias.

23. Em face do meu Despacho à peça 455, a empresa **Citibank Distribuidora de Títulos Valores Mobiliários S.A**., administradora do **FIP GEP, atual BEP**, apresentou agravo sustentando que o prazo prescricional teve início, no máximo, em 2016, quando o TCU recebeu o relatório final da CPI dos Fundos de Pensão encaminhado pela Câmara dos Deputados, do qual decorreram apurações pelas unidades técnicas especializadas.

24. Em nova manifestação, a instrução lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial – AudTCE, peça 465, que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade instrutora, peças 466 e 467, concluiu pela ausência da ocorrência da prescrição das pretensões ressarcitória e sancionatória no âmbito do Tribunal e propôs:

a) o não conhecimento do Agravo interposto pela **Citibank Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A.** tendo em vista a solicitação para excluir a administradora do **FIP GEP, atual BEP**, da relação processual;

b) o acolhimento das alegações de defesa apresentadas pelas companhias **Citibank Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A.** e **Global Equity Administradora de Recursos S.A.**, excluindo-as da presente relação processual; e

c) a rejeição das alegações de defesa apresentadas e o julgamento pela irregularidade das contas dos dirigentes do **Infraprev**, com a imputação de débito, a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 e a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal.

25. No que lhe concerne, a representante do Ministério Público junto ao TCU, Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, em parecer acostado à pela 471, reitera o parecer de peça 453 e reafirma que não é possível a caracterização do dano no presente momento, razão pela qual sugere que as contas dos responsáveis Carlos Frederico Aires Duque, Miguel Alexandre da Conceição David, Alexandre Franco Garioli e Maria Lúcia Araújo Rocco sejam julgadas irregulares, sem imputação de débito, mas com aplicação a eles, de forma individual, da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/92.

***

26. Feito o breve resumo dos fatos, passo a decidir. De antemão, esclareço que acompanharei parcialmente as conclusões e propostas da unidade técnica e do Ministério Público junto ao TCU, adotando seus fundamentos como minhas razões de decidir, naquilo que não conflitam com os as observações e os entendimentos que farei.

27. Inicialmente, examina-se agravo apresentado por **Citibank Distribuidora de Títulos Valores Mobiliários S.A**., administradora do **FIP GEP, atual BEP**, em face do meu despacho à peça 455, no qual, diante da proposta da AudTCE de reconhecer a prescrição e arquivar o processo, peças 450 a 452, acolhi a sugestão do Ministério Público junto ao TCU de considerar que não ocorreu a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória pelo TCU, peça 453, e, assim, determinei a restituição dos autos à unidade técnica para que reavaliasse o dano e se certificasse dos prejuízos incorridos pelo Infraprev.

28. Quanto à admissibilidade, tendo cumprido os requisitos legais, o agravo deve ser conhecido por este Tribunal.

***

Prescrição

29. Quanto à prescrição, reitero meu posicionamento adotado na decisão monocrática, que teve como esteio o entendimento do Ministério Público junto ao TCU.

30. Os responsáveis sustentam que o prazo prescricional teve início, no máximo, em 2016, quando o TCU recebeu o relatório final da CPI dos Fundos de Pensão encaminhado pela Câmara dos Deputados, do qual decorreram apurações pelas unidades técnicas especializadas. Subsidiariamente,

em sede de agravo, **Citibank Distribuidora de Títulos Valores Mobiliários S.A**., administradora do **FIP GEP**, **atual BEP**, defende, caso não se adote 2016 como marco inicial, que o prazo deve ser contado da cessação da conduta, a partir da data em que deixou a administração do fundo ou da data do último aporte realizado pelo **Infraprev** no **FIP GEP**, **atual BEP**.

31. Não obstante os argumentos produzidos pelos responsáveis, compulsando o Relatório Final da CPI – Fundos de Pensão, verifico que as referências ao **FIP GEP**, atual **FIP BEP**, são tangenciais, sem a indicação concreta da ocorrência de irregularidades na gestão ou no processo decisório de alocação de recursos, conforme transcrição:

"*Retomando aqui, a gente já mencionou, Deputado Pompeo, sobre o FIP Enseada, né, que já configurou a perda total aí. Mas nós temos notícias de FIPs que estão com redução do valor patrimonial de montante significativo, que são, como o Max estava mencionando: o FIP Terra Viva; o FIP Global Equity, de empreendimentos imobiliários em regiões próximas à sede de instalações da PETROBRAS; o FIP OAS Empreendimentos, que, dentre outros projetos, tem a recuperação e a renovação do Porto Maravilha, empreendimentos lá na região;"* (grifei)

...

Alguns investimentos realizados pela Funcef merecem destaque, tanto pela forma e valor envolvido, quando pelos problemas e resultados negativos, já realizados ou com grande possibilidade de materialização, conforme pode ser visto no quadro a seguir. (grifei)

Investimento	***Valor Aportado (R$ mi)***	***Valor no Balanço 2015 (R$ mi)***
FIP CEVIX – Desenvix – Statkraft	*466.4*	*280,3*
FIP Sondas (Sete Brasil)	*1369.4*	*597,6*
FIP RG Estaleiros	*141,1*	*140,0*
Norte Energia (Belo Monte)	*795,6*	*não informado*
FIP Global Equity Properties	***100,0***	***171,8***
FIP OAS Empreendimentos	*200,0*	*0,1*
FIP Florestal	*184,25*	*não informado*
FIP PROT (JBS)	*367,0*	*340,5*
FIP Multiner	*189,4*	*228,6*
FIP Enseada (Gradiente)	*17,4*	*0,0*
FIP AG Angra	*130,2*	*123,9*
FIP Brasil Óleo e Gás	*33,6*	*16,1*
Invepar	*1200,0*	*não informado*
FIP Terra Viva	*67,8*	*7,8*
FIP BRZ ALL	*77,0*	*0,0*
FIP CRP VII	*64,5*	*26,4*

32. Ademais, por ocasião da elaboração do Relatório Final da CPI – Fundos de Pensão consta a informação de valorização das cotas, conforme quadro reproduzido acima.

33. No mesmo sentido, a menção ao **FIP GEP**, atual **FIP BEP**, no relatório que subsidiou o Acórdão 595/2018-Plenário, relator Ministro José Múcio, TC 016.257/2017-0, é circunstancial, em um contexto indicativo das maiores perdas da carteira da Previ, sem a indicação concreta da ocorrência de irregularidades na gestão ou no processo decisório de alocação de recursos, conforme transcrição:

"*IV.2.1.1 Maiores perdas da carteira da Previ (Profit & Losses)*

119. Os dados da Figura 6 esmiúçam as maiores perdas da Previ nos últimos 10 anos. A primeira coluna detalha o ativo; a segunda, o peso médio do ativo na carteira da Previ. A terceira coluna, o retorno total do ativo no período em que ele permaneceu em carteira. A quarta, a contribuição do ativo para o retorno total da carteira. A quinta, as perdas do ativo para a carteira da Previ em reais (P&L).

Figura 6 – Profit & Losses Previ

Ativos	Avg% Wg	Total Retorno	CTR	P&L
DIPREVBBPORT.XLSX	**100,00**	**152,42**	**152,42**	**59.621.829.449**
RUMO SA	0,53	-95,442	-2,43	-1.096.525.044
KEPLER WEBER SA	0,15	-93,981	-1,65	-665.553.541
PARANAPANEMA SA	0,53	-81,471	-0,93	-497.298.280
BB CARTEIRA LIVRE I FIA	13,68	-2,263	9,42	-451.499.992
OI SA - PREFERENCE	0,05	-97,172	-0,48	-279.738.289
OI SA	0,03	-97,94	-0,38	-222.330.833
FIP SONDAS	0,04	-99,999	-0,34	-222.141.206
ARACRUZ CELULOSE SA-PREF B	0,17	-64,004	-0,63	-199.948.748
RUMO LOGISTICA OPERADORA MUL	0,01	-42,908	-0,2	-112.820.032
PETROBRAS - PETROLEO BRAS	0,29	-23,357	-0,1	-103.568.460
BNTNB 6 08/15/50	0,08	-7,441	-0,14	-87.590.389
BNTN 08/15/12	0,02	-9,151	-0,16	-86.040.661
GLOBAL EQUITY PROPERTIES FIP	0,05	-100	-0,08	-84.844.429
BNTNB 6 08/15/40	0,07	-4,902	-0,13	-79.216.224
FIP BRSL GOVERNANCA CORPORATIV	0,05	-68,177	-0,09	-68.538.301
LOJAS AMERICANAS SA	0,04	-14,98	-0,2	-65.221.299
BNTNB 6 05/15/45	0,18	-6,622	-0,07	-58.921.729
COBRA FIDC COMERCIAIS SENIOR	0,02	-96,008	-0,15	-47.890.105
CONTAX PARTICIPACOES-UNIT	0,00	-96,838	-0,08	-46.690.686
Período: 26/6/2006 a 31/5/2017				

Fonte: demonstrativos de investimentos da Previ cedidos pela Previc e Bloomberg

120. *Relacionaram-se os investimentos em ordem decrescente de prejuízo para a Previ. Demonstraram-se apenas os prejuízos superiores a R$ 40 milhões na Figura 6. A listagem completa encontra-se à peça 76. Ressalta-se a presença de três investimentos do tipo FIP com perdas relevantes (FIPs Sondas, Global Equity Properties e Brasil Governança Corporativa). Tendo em vista que diversos FIPs estão sob investigação no âmbito do Ministério Público Federal (operações Greenfield, Sepsis e Cui Bono), realizou-se análise de todos os FIPs da Previ.*

121. *A Previc fiscalizou apenas dois ativos com maiores perdas para a Previ: FIP Sondas e FIP Global Equity Properties. Não só esses dois ativos avaliados pela Previc, como também todos os outros da Figura 6 possuem também elevado risco e alta materialidade.*

Performance do portfólio de FIPs

122. *Listaram-se na Figura 7 todos os FIPs negociados pela Previ entre junho/2006 e maio/2017. A primeira coluna identifica o ativo. A segunda detalha o peso médio do ativo na carteira da Previ. A terceira coluna, o retorno total do ativo no período em que ele permaneceu em carteira. A quarta, a contribuição do ativo para o retorno total da carteira. A quinta, as perdas do ativo para a carteira da Previ. A sexta coluna detalha o retorno anual do FIP, ou seja, a média de retorno anual desde a sua entrada na carteira da Previ. A sétima, se o investimento foi fiscalizado pela Previc.*

Figura 7 - Performance FIPs Previ

security	Avg % Wgt	Tot Rtn	CTR	P&L	Tot Rtn a.a	Fiscalizacao Previc
FIP SONDAS	0.04	-99.999	-0.34	-222,141,207	-85.30	1
GLOBAL EQUITY PROPERTIES FIP	0.05	-100.000	-0.08	-84,844,429	-100.00	1
FIP BRSL GVERNANCA CRPRATIVA	0.05	-68.177	-0.09	-68,538,301	-12.60	0
FIP CAIXA AMBIENTAL	0.02	-75.179	-0.05	-33,218,436	-14.72	0
BR EDUCACIONAL FIP	0.01	-99.605	-0.05	-33,149,447	-57.33	0
INFRABRASIL FIP SUBORDINADA	0.03	-99.420	-0.04	-29,940,662	-37.58	1
FBIE	0.03	-29.569	-0.04	-25,170,272	-5.06	0
BRASIL AGRONEGOCIO FIP	0.03	-32.121	-0.03	-24,613,035	-5.15	0
INFRABRASIL FIP SENIOR B	0.07	-13.454	0.00	-18,135,187	-1.31	0
FIP BRASIL PETROLEO 1	0.01	-43.422	-0.02	-17,043,661	-10.27	1
FIP BRASIL OLEO & GAS	0.01	-50.016	-0.03	-15,765,594	-13.58	1
FIP GG II	0.01	-58.525	-0.02	-12,014,485	-9.39	0
FIP KINEA PRIVATE EQUITY II	0.01	-23.061	-0.02	-11,549,914	-5.37	0
NEO CAPITAL MEZANINO FIP	0.02	-17.691	-0.01	-7,952,390	-2.84	0
BNY MELLON GTD FIP	0.00	-68.319	-0.01	-5,579,085	-30.41	0
BRASIL SUSTENTABILIDADE FIP	0.02	-17.205	-0.01	-3,468,086	-2.60	0
BRASIL PORTOS ATIVOS LOGIS	0.01	-17.688	0.00	-1,716,866	-3.64	0
NORDESTE III FIP	0.00	-99.999	0.00	-975,520	-99.00	0
FBIE FIP II	0.01	7.726	0.00	-623,483	2.74	0
NEO CAPITAL MEZANINO III FIC	0.00	-1.324	0.00	-538,389	-0.48	0
DGF FIPAC 2 FIP	0.00	8.883	0.00	215,946	2.65	0
BOZANO EDUCACIONAL II FIP	0.00	49.908	0.00	958,570	17.57	0
2BCAP BRASIL CAP CRESC I-A	0.00	102.544	0.00	1,153,955	20.70	0
LOGISTICA BRASIL FIP	0.05	84.458	0.06	52,684,863	5.81	0
FIP CAIXA BARCELONA	0.03	87.831	0.09	63,618,104	15.97	0
				media	-17.25	
				mediana	-5.15	

Fonte: demonstrativos de investimentos cedidos pela Previc e Bloomberg

123. As estatísticas dispostas na Figura 7 demonstram que dos 25 FIPs negociados pela Previ, 10 perderam mais de 50% de seu valor; desses 10, 6 perderam mais de 75%; e finalmente desses 6, 5 perderam 100% de seu valor. De forma global, a média de retorno anual dos FIPs atingiu -17% e a mediana -5%.

124. Esses números levantam dúvida sobre o instrumento financeiro denominado FIP. O problema estaria nesse instrumento financeiro ou na gestão da Previ? Para responder a essa pergunta, realizou-se estudo de todos os FIPs listados na indústria de fundos brasileira, na data em que se redige este relatório (peça 77). A partir de 946 FIPs listados, obteve-se o retorno anualizado deles (desde a data de criação do FIP até a data de sua última cotação) a fim de comparação. Verificou-se que esses 946 FIPs apresentavam média de retorno de 0% e mediana de retorno de 0%. Esclarece-se que três FIPs desse universo de 946 obtiveram retorno superior a 40.000%, sendo retirados da média, pois distorcê-la-iam (são outliers).

125. Isso significa que metade desses FIPs apresentam retorno anual médio positivo e metade, negativo (mediana 0%). Além disso, embora alguns FIPs apresentem retorno anual negativo, outros apresentam retorno anual elevado, compensando os investidores. Mas esse não é o caso da Previ. Dos 25 FIPs, apenas 6 apresentaram retorno anual positivo (mediana -5%) e média de -17%. Essas estatísticas mostram que há indícios de que não se pode atribuir as perdas da Previ com FIPs às perdas usuais de mercado. Em outras palavras, há indícios de falhas na gestão da Previ para o instrumento financeiro FIP.

126. Desses 25 FIPs, a Previc fiscalizou 5: FIP Brasil Petróleo 1, FIP Global Equity Properties, FIP Sondas, FIP Brasil Óleo & Gás, FIP Infrabrasil. A Previc fiscalizou também o FIP Terra Viva que não se encontra na relação acima, visto que não há dados desse fundo na CVM/Bloomberg. Todos os ativos da Figura 7 com perda superior a R$ 10 milhões (alta materialidade) preenchem os critérios de elevado risco."

34. Assim, em linha com o parecer produzido pelo *Parquet* especializado, adoto como termo inicial da prescrição das pretensões ressarcitória e sancionatória a data da autuação da representação ofertada pela **Infraprev**, TC 042.046/2021-1, com as causas interruptivas apontadas na instrução da AudBancos, peça 96, pág. 4, acrescidas das supervenientes citações realizadas ao longo do ano de 2024 e da instrução de mérito da AudTCE, de 20/9/2025, que demonstram a inocorrência da prescrição no caso concreto.

35. Não obstante a inocorrência da prescrição e, em consequência, a rejeição do agravo, a instrução dos autos não logrou êxito em apontar dano que seja defensável, conforme será tratado adiante.

***

Competência do TCU

36. Assinalo que a competência do Tribunal de Contas da União para fiscalizar a aplicação dos

recursos geridos por entidades fechadas de previdência complementar patrocinadas pelo poder público, pelas sociedades de economia mista e empresas públicas federais, encontra-se consolidado na jurisprudência, sendo exemplos os Acórdãos 573/2006-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler, mantido pelo Acórdão 2232/2011-Plenário, relator Ministro Raimundo Carreiro; 322/2025-TCU-Plenário, relator Jorge Oliveira; e 3133/2012-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes, prolatado em face de Consulta formulada pelo Ministro de Estado da Previdência Social:

Acórdão nº 3133/2012 – TCU – Plenário

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que versam sobre Consulta formulada pelo Ministro de Estado da Previdência Social, acerca de possíveis conflitos de competência entre o TCU e a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc) e outros órgãos na fiscalização de entidades fechadas de previdência complementar,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator e com fundamento no art. 1º, inciso XVII e § 2º, da Lei nº 8.443/92, em:

9.1. conhecer da presente Consulta, uma vez que preenche os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 264 e 265 do Regimento Interno desta Corte;

9.2. esclarecer ao Consulente que:

9.2.1. os recursos que integram as contas individuais dos participantes das EFPC, quer oriundos do patrocínio de órgãos públicos ou de entidade de natureza jurídica de direito privado, quer das contribuições individuais dos participantes, enquanto administrados pelas Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC), são considerados de caráter público;

9.2.2. o Tribunal, quando for o caso de sua atuação fiscalizatória de primeira ou segunda ordem, sobretudo nas hipóteses de operações que gerem ou possam gerar prejuízos ao erário, verificará o cumprimento dos dispositivos da Constituição Federal, das Leis Complementares nºs 108/2001 e 109/2001, bem como as regulações expedidas pelo Conselho Nacional de Previdência Complementar, pelo Conselho Monetário Nacional entre outras leis e normas infralegais, mediante a utilização dos procedimentos previstos em seu regimento interno, em suas resoluções administrativa, instruções e decisões normativas, a exemplo de tomadas de contas especiais, inspeções, auditorias, acompanhamentos, monitoramentos, relatórios de gestão etc.;

9.2.3. a competência constitucional do TCU para fiscalizar a aplicação de recursos pelas EFPC, direta ou indiretamente, não ilide nem se sobrepõe a outros controles previstos no ordenamento jurídico, como o realizado pelos entes patrocinadores, pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar e por outros órgãos a quem lei ou Constituição Federar atribui competência;

9.2.4. não cabe ao TCU impor parâmetros/metas de rentabilidade/eficiência aos fundos de pensão, a seus patrocinadores e aos órgãos de fiscalização, não se podendo olvidar que o TCU é competente para verificar a legalidade, a legitimidade, a eficiência e a eficácia da aplicação dos recursos públicos, nos termos do arts. 37 e 71 da Constituição Federal, da Lei nº 8.443/92, bem como do seu Regimento Interno;

9.3. dar ciência do presente Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam ao Ministro de Estado da Previdência Social.

***

Prejuízo ao contraditório e à ampla defesa

37. Quanto ao eventual prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa em razão do lapso temporal superior a dez anos entre os fatos e sua apuração, além de nulidades no PAR 2/2018 por cerceamento de defesa e outras irregularidades, importa consignar que as alegações de defesa não vieram acompanhada de prova, cabendo aos responsáveis o ônus dessa evidenciação (*v.g.* Acórdãos 729/2014-TCU-Plenário, relatora Ministra Ana Arraes; 10452/2016-Segunda Câmara, relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer; 139/2017-TCU-Plenário, relator Ministro Bruno Dantas).

38. Ademais, é jurisprudência pacífica desta Corte que eventuais vícios na apuração de responsabilidades ocorridos no âmbito das unidades jurisdicionadas não contaminam a condução do processo de tomada de contas especial no TCU, pois, nesta fase, os fatos são reexaminados de forma autônoma e independente, garantindo-se aos responsáveis o exercício pleno do contraditório e da ampla defesa. Nesse sentido, cito os Acórdãos 3083/2007-Segunda Câmara, relator Ministro Guilherme Palmeira; 317/2010-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler; 6051/2010-Segunda Câmara, relator Ministro José Jorge; 3148/2023-Segunda Câmara, relator Ministro Augusto Nardes; e 946/2026-Plenário, de minha relatoria.

***

Existência do débito e a possibilidade de sua quantificação

39. Acompanho os pareceres do Ministério Público junto ao TCU no ponto em que concluem pela impossibilidade, neste momento, de caracterização e quantificação do dano decorrente dos investimentos realizados pelo **Infraprev** no **FIP GEP**, atual **FIP BEP**.

40. Conforme asseverado pelo *Parquet* especializado, o fundo de investimento permanece em funcionamento, o **Infraprev** continua figurando como cotista e subsistem ativos, passivos, disputas judiciais e arbitrais, além da possibilidade de recuperação parcial dos valores investidos. Nesse contexto, não há elementos suficientes para afirmar, com o grau de certeza exigido em processo de contas, qual o montante efetivamente perdido pela entidade, tampouco qual parcela ainda poderá ser recuperada ao término das medidas de desinvestimento, liquidação ou resolução dos litígios em curso.

41. Essa conclusão encontra respaldo adicional em deliberação anterior desta Corte acerca da situação do próprio **FIP GEP**, atual **FIP BEP**. Ao apreciar o mérito do TC 009.228/2022-5, o Relator reconheceu que, apesar dos avanços obtidos em termos de transparência e *accountability*, persistiam problemas relevantes de acesso a informações essenciais para a correta avaliação da situação patrimonial do fundo, notadamente em relação aos investimentos em companhias fechadas e aos Adiantamentos para Futuro Aumento de Capital (AFAC), circunstância que impedia os cotistas de realizar diagnóstico preciso acerca da dimensão e da natureza dos problemas responsáveis pelo patrimônio líquido negativo do veículo de investimento.

42. Naquela oportunidade, destacou-se que as entidades fechadas de previdência complementar cotistas dispõem de diversas alternativas gerenciais para mitigar ou reduzir potenciais prejuízos, tais como a substituição da gestora ou da administradora, a alienação de suas participações, a realização ou não de aportes adicionais, a atuação mais intensa nos mecanismos de governança do fundo ou mesmo sua liquidação. O Tribunal reconheceu, entretanto, que a escolha entre essas alternativas pressupõe o acesso prévio a informações confiáveis, completas e auditáveis acerca da real situação econômico-financeira do **FIP GEP**, atual **FIP BEP**, não cabendo à Corte substituir-se aos gestores das entidades na tomada dessas decisões empresariais.

43. Merece destaque, ainda, a constatação de que os auditores independentes continuavam registrando abstenções de opinião e ressalvas relevantes sobre as demonstrações contábeis do **FIP GEP**, atual **FIP BEP**, em razão da insuficiência de evidências aptas a permitir a adequada mensuração de determinados ativos e operações relevantes. Tal circunstância levou o Relator a consignar que os próprios cotistas ainda não dispunham de todos os elementos necessários para avaliar, com precisão, a conveniência de novos aportes ou mesmo para determinar a extensão dos prejuízos potencialmente suportados.

44. A meu ver, essas premissas reforçam de forma significativa a conclusão de que seria prematura a constituição de débito nesta tomada de contas especial. Se, em novembro de 2025, o próprio Tribunal reconheceu a necessidade de aprofundamento do conhecimento acerca da situação patrimonial do **FIP GEP**, atual **FIP BEP**, e da obtenção de informações indispensáveis à avaliação dos prejuízos pelos cotistas, não se mostra juridicamente consistente afirmar, no presente estágio, a existência de dano definitivamente consolidado e passível de quantificação para fins de ressarcimento ao **Infraprev**.

45. De fato, as considerações lançadas no Voto que culminou no Acórdão 2.665/2025-TCU-Plenário evidenciam que a extensão das perdas associadas ao investimento permanece dependente da evolução de medidas de desinvestimento, de processos arbitrais e judiciais, da recuperação ou alienação de ativos e das deliberações que venham a ser adotadas pelos próprios cotistas no exercício de suas prerrogativas de governança. Enquanto subsistir esse quadro de incerteza objetiva acerca do valor efetivamente recuperável do investimento, permanece ausente o pressuposto necessário para a formação de um débito passível de imputação aos responsáveis.

46. Desse modo, em consonância com o entendimento firmado naquele precedente e com os pareceres produzidos pelo Ministério Público junto ao Tribunal nestes autos, concluo pela ausência de

evidências suficientes para suportar a imputação de débito, diante da ausência de demonstração segura da efetiva materialização do dano e de seu respectivo *quantum*, sem prejuízo de que eventual prejuízo venha a ser futuramente apurado e quantificado, caso sobrevenham elementos que permitam aferir, de forma objetiva e definitiva, as perdas efetivamente suportadas pelo **Infraprev**.

***

Atribuição de responsabilidades para a administradora e para a gestora do FIP GEP, atual BEP

47. A ausência de demonstração segura nos autos da efetiva materialização do dano e de seu respectivo *quantum* afasta o pressuposto essencial para a atuação sancionadora desta Corte em relação às empresas **Citibank Distribuidora de Títulos Valores Mobiliários S.A**., ex-administradora, e **Global Equity Administradora de Recursos S.A.**, ex-gestora, respectivamente do **FIP GEP**, **atual BEP**, uma vez que a pessoa jurídica de direito privado não atua na condição de gestora de recursos públicos.

48. Nesse sentido, a jurisprudência encontra-se consolidada no sentido de que tal atribuição está condicionada à demonstração de dano ao erário, nos termos do art. 71, inciso II, da Constituição Federal, bem como da Súmula 292 do TCU, segundo a qual compete ao Tribunal julgar as contas de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que causem prejuízo ao patrimônio público.

***

Responsabilização dos dirigentes do Infraprev

49. A despeito das dificuldades atualmente existentes para a caracterização definitiva e a quantificação do dano, circunstância que afasta a imputação de débito, isso não impede a apreciação da regularidade dos atos de gestão praticados quando se decidiu pela alocação de recursos do **Infraprev** no **FIP GEP**, **atual BEP**, o que abrange não só o alcance dos objetivos pretendidos, como a plena observância das normas que regulam os investimentos no âmbito da entidade fechada de previdência complementar (*v.g.* Acórdãos 6.281/2014-1ª Câmara, relator Ministro Benjamin Zymler; 1.608/2016-1ª Câmara, relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira; 3979/2023-1ª Câmara, relator Ministro Walton Alencar).

50. O conjunto probatório produzido nos autos evidencia que o processo decisório esteve marcado por relevantes deficiências técnicas, com ausência de avaliação adequada dos riscos inerentes ao investimento, insuficiência de estudos de viabilidade e excessiva confiança em informações fornecidas pela própria gestora do fundo, sem o necessário escrutínio crítico esperado de profissionais incumbidos da administração de recursos previdenciários.

51. A jurisprudência recente desta Corte, em processos envolvendo entidades fechadas de previdência complementar, tem reconhecido que a observância dos deveres fiduciários inerentes à gestão de recursos previdenciários exige atuação ativa e criticamente informada dos administradores, sendo insuficiente a mera recepção passiva de informações fornecidas por terceiros interessados na operação. Nessa perspectiva, os Acórdãos 892/2025, relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa; 1.510/2025, de minha relatoria; 1.745/2025, relator Ministro Jhonatan de Jesus; 1.607/2025, relator Ministro Jorge Oliveira; 1.705/2025, relator Ministro Bruno Dantas e 2.601/2025, de minha relatoria; todos do Plenário, reafirmam a necessidade de demonstração de processo decisório adequadamente instruído e compatível com os padrões de diligência exigíveis dos gestores de fundos de pensão, admitindo a responsabilização quando constatadas falhas graves de análise e avaliação dos investimentos.

52. Cumpre destacar que a responsabilização não decorre do simples insucesso do investimento ou da adoção de uma análise retrospectiva baseada nos resultados alcançados. Ao contrário, a apuração empreendida nestes autos observou os parâmetros da regra de julgamento empresarial (*business judgment rule*), examinando a qualidade do processo decisório à luz das informações disponíveis à época dos fatos. Nessa perspectiva, não se está a censurar uma escolha de investimento que posteriormente se revelou malsucedida, mas a constatar que a deliberação foi tomada sem observância dos padrões mínimos de diligência, prudência e fundamentação técnica exigíveis.

53. Os responsáveis ocupavam posições estratégicas na estrutura decisória da entidade, seja como integrantes do Comitê Diretor de Investimentos, seja como técnicos encarregados da elaboração das análises que subsidiaram as deliberações. Justamente em razão dessas atribuições especializadas, deles se esperava atuação compatível com a complexidade da operação examinada, especialmente diante das características do investimento em fundo de participações voltado ao setor imobiliário, que envolvia riscos significativos de mercado, liquidez, execução e governança. A ausência de exame aprofundado dessas variáveis revela falha grave no dever de cuidado e afasta a possibilidade de enquadramento das condutas no âmbito da discricionariedade técnica legitimamente protegida pelo ordenamento.

54. Assiste razão aos pareceres ao concluírem que o caso transcende meras imperfeições procedimentais. As análises produzidas pela unidade instrutora e pelo Ministério Público junto ao TCU, bem como os elementos oriundos das apurações realizadas pela própria **Infraprev** e pela Previc, demonstram que os responsáveis deixaram de adotar cautelas elementares que seriam normalmente exigidas de gestores qualificados de recursos previdenciários. Tal quadro evidencia a inobservância de deveres fiduciários básicos relacionados à proteção do patrimônio administrado e caracteriza o erro grosseiro a que se refere o art. 28 da LINDB, legitimando a atuação sancionadora desta Corte.

55. Entendo, portanto, que restou suficientemente demonstrada a responsabilidade dos Srs. Carlos Frederico Aires Duque, Miguel Alexandre da Conceição David, Alexandre Franco Garioli e da Sra. Maria Lúcia Araújo Rocco pelas falhas verificadas nos processos decisórios que ensejaram os aportes no **FIP GEP**, **atual BEP**. A gravidade dos atos praticados e das omissões identificadas, associados à posição funcional dos responsáveis e à relevância dos recursos sob sua administração, autoriza o julgamento pela irregularidade das contas e a aplicação da sanção pecuniária cabível, em consonância com as conclusões defendidas pelo Ministério Público de Contas.

56. Desse modo, por se tratar de julgamento de contas sem condenação em débito, entendo correta a proposição do Ministério Público junto ao TCU de aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, aos responsáveis.

57. A medida mostra-se proporcional à gravidade das infrações apuradas e encontra respaldo na jurisprudência consolidada do Tribunal, segundo a qual a sanção tem não apenas finalidade repressiva, mas também caráter pedagógico e dissuasório, especialmente em situações que evidenciam falhas graves de governança e de avaliação de riscos na gestão de recursos administrados.

58. Na dosimetria da penalidade, devem ser consideradas a elevada relevância dos valores envolvidos, a posição funcional ocupada pelos responsáveis, o grau de participação de cada agente no processo decisório e a natureza qualificada das atribuições que lhes eram cometidas. Sob essa perspectiva, verifica-se que os Srs. Miguel Alexandre da Conceição David e Alexandre Franco Garioli ostentam maior grau de reprovabilidade, uma vez que atuaram diretamente na elaboração das análises técnicas que subsidiaram as decisões de investimento e participaram de etapas relevantes do processo deliberativo. Por sua vez, o Sr. Carlos Frederico Aires Duque e a Sra. Maria Lúcia Araújo Rocco, embora não tenham elaborado os pareceres técnicos, concorreram para as irregularidades ao aprovar os aportes sem demandar avaliação mais robusta dos riscos envolvidos. Tais circunstâncias justificam a fixação de multas em patamares distintos, observando-se os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da individualização da sanção, para as quais fixo os seguintes valores:

Responsável	**Cargo/Função à época dos fatos**	**Participação na irregularidade**	**Valor da multa (art. 58, I, Lei 8.443/1992)**
Carlos Frederico Aires Duque	ex-Diretor-Superintendente do Infraprev e ex-membro do Comitê Diretor de Investimentos – CDI do Infraprev	Participação decisória, em mais de uma oportunidade, na aprovação dos aportes sem exigir instrução técnica adequada	R$ 15.000,00

Responsável	Cargo/Função à época dos fatos	Participação na irregularidade	Valor da multa (art. 58, I, Lei 8.443/1992)
Miguel Alexandre da Conceição David	ex-Gerente de Aplicações Financeiras do Infraprev e ex-membro do Comitê Diretor de Investimentos – CDI do Infraprev	Elaborou manifestações técnicas favoráveis ao investimento e participou das deliberações subsequentes	R$ 25.000,00
Alexandre Franco Garioli	ex-Gerente de Administração e Planejamento do Infraprev e ex-membro do Comitê Diretor de Investimentos – CDI do Infraprev	Elaborou manifestações técnicas favoráveis ao investimento e participou das deliberações subsequentes	R$ 25.000,00
Maria Lúcia Araújo Rocco	ex-Diretora de Administração e Finanças do Infraprev e ex-membro do Comitê Diretor de Investimentos – CDI do Infraprev	Participação decisória na aprovação dos aportes sem exigir instrução técnica adequada	R$ 10.000,00

59. Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de setembro de 2026.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2662/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.395/2022-4.
1.1. Apenso: 042.046/2021-1.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Agravo (Tomada de Contas Especial).
3. Interessados/Responsáveis/Agravantes:
3.1. Responsáveis: Alexandre Franco Garioli (813.749.337-91); Carlos Frederico Aires Duque (828.953.507-44); Citibank Distribuidora de Títulos e Valores Mob SA (33.868.597/0001-40); Global Equity Administradora de Recursos S/A (05.739.207/0001-04); Maria Lúcia Araújo Rocco (374.207.637-04); Miguel Alexandre da Conceição David (496.736.377-68).
3.2. Agravante: Citibank Distribuidora de Títulos e Valores Mob SA (33.868.597/0001-40).
4. Órgão/Entidade: Instituto Infraero de Seguridade Social.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Antonio Anastasia.
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: Rogerio Maia de Sa Freire (96260/OAB-RJ), representando Miguel Alexandre da Conceição David; Katia Regina Banach Galvao Bueno (229096/OAB-SP), representando Global Equity Administradora de Recursos S/a; Marcos Pitanga Caete Ferreira (144825/OAB-RJ), Jose Roberto de Castro Neves (085888/OAB-RJ) e outros, representando Brasil Equity Properties Fundo de Investimento Em Participações Multiestratégia; Frederico Jose Ferreira (107016/OAB-RJ), Marcio Vieira Souto Costa Ferreira (059384/OAB-RJ), Giovanna Rodrigues Casarin (215103/OAB-RJ), Thais Vasconcellos de Sa Berga (178816/OAB-RJ), Philip Fletcher Chagas (122020/OAB-RJ), Sergio Germano Nascimento (305211/OAB-SP), Guilherme Pizzotti Mendes Coletto dos Santos (375475/OAB-SP), Paola Jorge Prado (210891/OAB-RJ), Tatiana Moreno Goulart Farina Lopes

(220675/OAB-RJ) e outros, representando Citibank Distribuidora de Títulos e Valores Mob SA; Ieda Maria Barbosa Ribeiro Franco (46046/OAB-BA), Jose Carlos Simoes Franco (47230/OAB-BA) e Renato de Mello Gomes dos Santos, representando Alexandre Franco Garioli; Rafael Braga Monero (190214/OAB-RJ), Francisco de Assis Chagas de Mello e Silva (018735/OAB-RJ) e outros, representando Carlos Frederico Aires Duque.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de processo de tomada de contas especial instaurada por força do Acórdão 521/2022-Plenário, prolatado quando da apreciação de representação, TC-042.046/2021-1, e que trata de irregularidades ocorridas no Instituto Infraero de Seguridade Social – Infraprev relacionadas a investimentos no Fundo de Investimento em Participações Global Equity Properties (FIP GEP), atual Fundo de Investimento Brasil Equity Properties (FIP BEP).

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, com fundamento nos artigos 15, inciso II, e 289 do Regimento Interno do TCU, do agravo apresentado por Citibank Distribuidora de Títulos Valores Mobiliários S.A., ex-administradora do FIP GEP, atual BEP, em face do despacho do Relator no qual se concluiu pela não ocorrência da prescrição, determinando a restituição dos autos à unidade técnica para que reavaliasse o dano e se certificasse dos prejuízos incorridos pelo Infraprev, para, no mérito, rejeitá-lo;

9.2. acolher parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelas empresas Citibank Distribuidora de Títulos Valores Mobiliários S.A., ex-administradora do FIP GEP, atual BEP, e Global Equity Administradora de Recursos S.A., ex-gestora do FIP GEP, atual FIP BEP;

9.3. excluir da relação processual as empresas Citibank Distribuidora de Títulos Valores Mobiliários S.A., ex-administradora do FIP GEP, atual BEP, e Global Equity Administradora de Recursos S.A., ex-gestora do FIP GEP, atual FIP BEP;

9.4. rejeitar parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis Carlos Frederico Aires Duque, ex-membro do Comitê Diretor de Investimentos – CDI do Infraprev; Miguel Alexandre da Conceição David, ex-Gerente de Aplicações Financeiras do Infraprev e ex-membro do Comitê Diretor de Investimentos – CDI do Infraprev; Alexandre Franco Garioli, ex-Gerente de Administração e Planejamento do Infraprev e ex-membro do Comitê Diretor de Investimentos – CDI do Infraprev; e Maria Lúcia Araújo Rocco, ex-Diretora de Administração e Finanças do Infraprev e ex-membro do Comitê Diretor de Investimentos – CDI do Infraprev;

9.5. julgar irregulares, nos termos dos artigos 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “b”, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 23, inciso III, da mesma Lei, as contas dos responsáveis Carlos Frederico Aires Duque, ex-membro do Comitê Diretor de Investimentos – CDI do Infraprev; Miguel Alexandre da Conceição David, ex-Gerente de Aplicações Financeiras do Infraprev e ex-membro do Comitê Diretor de Investimentos – CDI do Infraprev; Alexandre Franco Garioli, ex-Gerente de Administração e Planejamento do Infraprev e ex-membro do Comitê Diretor de Investimentos – CDI do Infraprev; e Maria Lúcia Araújo Rocco, ex-Diretora de Administração e Finanças do Infraprev e ex-membro do Comitê Diretor de Investimentos – CDI do Infraprev;

9.6. aplicar, individualmente, aos responsáveis Carlos Frederico Aires Duque, ex-membro do Comitê Diretor de Investimentos – CDI do Infraprev; Miguel Alexandre da Conceição David, ex-Gerente de Aplicações Financeiras do Infraprev e ex-membro do Comitê Diretor de Investimentos – CDI do Infraprev; Alexandre Franco Garioli, ex-Gerente de Administração e Planejamento do Infraprev e ex-membro do Comitê Diretor de Investimentos – CDI do Infraprev; e Maria Lúcia Araújo Rocco, ex-Diretora de Administração e Finanças do Infraprev e ex-membro do Comitê Diretor de Investimentos – CDI do Infraprev, a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, nos valores indicados a seguir, 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 do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Responsável	Cargo/Função à época dos fatos	Valor da multa (art. 58, I, Lei 8.443/1992)
Carlos Frederico Aires Duque	ex-membro do Comitê Diretor de Investimentos – CDI do Infraprev	R$ 15.000,00
Miguel Alexandre da Conceição David	ex-Gerente de Aplicações Financeiras do Infraprev e ex-membro do Comitê Diretor de Investimentos – CDI do Infraprev	R$ 25.000,00
Alexandre Franco Garioli	ex-Gerente de Administração e Planejamento do Infraprev e ex-membro do Comitê Diretor de Investimentos – CDI do Infraprev	R$ 25.000,00
Maria Lúcia Araújo Rocco	ex-Diretora de Administração e Finanças do Infraprev e ex-membro do Comitê Diretor de Investimentos – CDI do Infraprev	R$ 10.000,00

9.7. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, conforme o disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.8. 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 comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor, 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;

9.9. enviar cópia do presente Acórdão à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis;

9.10. enviar cópia desta deliberação à Superintendência Nacional de Previdência Complementar, ao Instituto Infraero de Seguridade Social – Infraprev, aos responsáveis e aos demais interessados, para ciência;

9.11. informar à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, à Superintendência Nacional de Previdência Complementar, ao Instituto Infraero de Seguridade Social – Infraprev, aos responsáveis e aos demais interessados que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

9.12. informar à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro que, nos termos do parágrafo único do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2662-38/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia (Relator) e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.
13.3. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
ANTONIO ANASTASIA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – 2ª CÂMARA
TC-005.879/2026-4
Natureza: Administrativo
Unidades: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e Controladoria-Geral da União (CGU)

SUMÁRIO: ADMINISTRATIVO. ANÁLISE DE CONFORMIDADE NORMATIVA. PRAZOS PARA INSTAURAÇÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE). CONFLITO ENTRE NORMAS INTERNAS DO INSS E O REGRAMENTO DO TCU. RISCO DE PRESCRIÇÃO. JURISPRUDÊNCIA SOBRE MARCOS INTERRUPTIVOS (PAD). CIÊNCIA À SEGECEX PARA INTERLOCUÇÃO INSTITUCIONAL. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Este processo administrativo trata de possíveis gargalos normativos e riscos de prescrição em tomadas de contas especiais (TCEs) decorrentes de fraudes em benefícios previdenciários no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Teve origem em comunicação apresentada por este relator ao Plenário, motivada pela preocupação com a tempestividade na instauração e no encaminhamento de TCEs ao Tribunal, à luz da Resolução TCU 344/2022. O cerne da controvérsia reside na compatibilidade entre os prazos estabelecidos pela Instrução Normativa TCU 98/2024 e as exigências procedimentais contidas na Portaria CGU 1.531/2021 e, notadamente, na IN-PRES/INSS 128/2022, que condiciona a instauração da TCE à constituição definitiva do crédito após o exaurimento de ações administrativas internas.

2. A AudTCE realizou exame sistemático do arcabouço normativo aplicável, concluindo, em síntese, que, embora a norma da CGU seja harmônica com os prazos desta Corte, o regramento interno do INSS impõe óbices que podem retardar a instauração dos processos, elevando o risco de prescrição. Contudo, a unidade técnica ponderou que tal risco é mitigado pela jurisprudência atual deste Tribunal, que reconhece atos praticados em Processos Administrativos Disciplinares (PADs) como marcos interruptivos da prescrição, e sugeriu medidas de articulação institucional para o aprimoramento da gestão da autarquia. Transcrevo a instrução de peça 3, cuja proposta contou com a anuência da titular da Secretaria de Controle Externo da Função Jurisdicional (Sejus, peça 4):

"***INTRODUÇÃO***

1. *Cuidam os autos de Comunicação ao Plenário feita pelo Exmo. Ministro Antônio Anastasia sobre o eventual risco de prescrição em Tomadas de Contas Especiais (TCE's) decorrente da orientação prevista na Portaria-CGU 1531/2021 (peça 2), ao exigir a adoção prévia de Processo Administrativo Disciplinar (PAD) antes da instauração de TCE, que poderia entrar em conflito com os prazos da legislação do TCU, podendo causar atrasos na responsabilização e no ressarcimento ao erário (peça 1).*

HISTÓRICO

2. *Em 4/3/2026, o Exmo. Ministro Antônio Anastasia dirigiu Comunicação ao Plenário do Tribunal nos termos mostrados a seguir (peça 1):*

Gostaria de fazer um breve registro e apresentar uma proposta acerca da prescrição em TCEs relativas a fraudes em benefícios previdenciários.

É notório que, nos processos enviados a este Tribunal, o INSS somente abriu as Tomadas de Contas Especiais após a finalização de todos os Processos Administrativos Disciplinares correspondentes aos mesmos fatos irregulares atribuídos a um determinado servidor.

Ocorre que o INSS instaura cada PAD agrupando os atos irregulares cometidos pelo servidor em função da natureza do benefício envolvido, o que implica, na grande maioria dos casos, a existência de mais de um processo disciplinar. Por exemplo, pode haver um atinente somente a aposentadorias e outro apenas a pensões.

A consequência natural desse procedimento é que os PADs são encerrados em momentos distintos, podendo facilmente haver um intervalo superior a cinco anos entre o fim do primeiro e o do último. Com isso, o período entre a conclusão do primeiro deles e a interrupção subsequente do prazo prescricional em relação a um grupo de irregularidades poderá acontecer apenas após o quinquênio, tendo como consequência o reconhecimento da prescrição. Esse foi exatamente o ocorrido no TC-015.075/2024-9, relatado hoje por nosso Decano.

Essa minha suscinta observação tem como intuito principal deixar assente a importância de que, não apenas o INSS, mas os demais jurisdicionados, respeitem os prazos previstos no art. 8º da Lei Orgânica do TCU, disciplinados pelos arts. 3º e 4º da Instrução Normativa TCU 98/2024, e, diante da constatação de dano ao erário, adotem as medidas previstas nos normativos para o devido ressarcimento.

A esse respeito, cabe anotar que a CGU, por meio da Portaria 1531/2021, prevê, em seu art. 4º, que o PAD é uma das medidas administrativas que, quando cabível, necessariamente deve ser adotada antes da instauração de uma TCE, o que, em princípio, fere o previsto em nossa Lei Orgânica e na mencionada IN TCU 98/2024, no que se refere aos prazos estabelecidos.

A meu ver, essa norma da CGU, que orienta tecnicamente os órgãos e entidades sujeitos ao Controle Interno do Poder Executivo Federal, tem potencial de ser significativamente danosa não apenas quanto à ocorrência de prescrição, mas também para a celeridade e a eficácia da reposição de prejuízos causados ao erário.

Diante desse cenário, proponho a meus Pares que esta Corte estabeleça que a Segecex instaure processo para tratar do tema, fixando prazo de 45 dias para que seja realizada a instrução de mérito, tendo em vista a relevância da questão.

3. *Observa-se que o Ministro, em sua comunicação plenária, chamou atenção do Tribunal Pleno especificamente para o risco de prescrição em TCE's relacionadas a fraudes previdenciárias no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).*

4. *O Ministro também observou que o INSS tem instaurado tais processos apenas após a conclusão dos Processos Administrativos Disciplinares (PAD's), que muitas vezes se multiplicam e se encerram em momentos distintos.*

5. *Em seguida, ponderou que esse procedimento pode gerar intervalos superiores a cinco anos entre o término de um PAD e a abertura da TCE, ocasionando prescrição e comprometendo o ressarcimento ao erário, como ocorreu no processo TC-015.075/2024-9, sob a relatoria do Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues, julgado na mesma sessão de 4/3/2026.*

6. *Na mesma toada, destacou que essa prática contraria os prazos previstos na Lei Orgânica do TCU e na IN-TCU 98/2024, além de ser reforçada pela Portaria-CGU nº 1531/2021, que exige a conclusão de PAD's antes da instauração de TCEs.*

7. *No entendimento do Ministro, tal norma comprometeria a celeridade e a eficácia na recuperação de prejuízos ao patrimônio público. Diante disso, ele propôs que o TCU determine à*

Segecex a abertura de processo específico sobre o tema, com prazo de 45 (quarenta e cinco) dias para instrução de mérito, visando assegurar maior efetividade na proteção do erário.

8. *Posteriormente, vieram os autos a esta AudTCE para a elaboração da instrução técnica determinada pelo Plenário a pedido do Exmo. Ministro Antônio Anastasia.*

EXAME TÉCNICO

9. *Cumpre ressaltar que, mediante reunião presencial realizada com o Gabinete do Exmo. Ministro Antônio Anastasia, verificou-se que a controvérsia suscitada por meio da Comunicação Plenária tratada nestes autos se limita única e exclusivamente às tomadas de contas especiais (TCE's) oriundas do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).*

Das Normas do TCU relacionadas à controvérsia

10. *Cabe destacar que o art. 3º, caput, da IN-TCU 98/2024, assim dispõe:*

Art. 3º Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação de recursos repassados pela União mediante convênio, contrato de repasse, ou instrumento congênere, da ocorrência de desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, ou da prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, ***a autoridade competente deve imediatamente, antes da instauração da tomada de contas especial, adotar medidas administrativas para caracterização ou elisão do dano****, observados os princípios norteadores dos processos administrativos, incluindo, quando couber, a adoção da solução consensual prevista no art. 24 desta norma. [...]*

11. *O aludido dispositivo é claro ao estabelecer que, antes da instauração da TCE, a autoridade competente deve imediatamente adotar medidas administrativas para caracterização ou elisão do dano, deixando claro que a TCE é uma medida de exceção, só devendo ser instaurada após o comprovado insucesso das medidas administrativas para caracterização ou elisão do dano.*

12. *Ressalta-se que tal procedimento está perfeitamente alinhado ao caput do art. 8 da Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU) e ao caput do art. 197 do Regimento Interno do TCU, transcritos a seguir, pois se pode considerar que, com a adoção prévia de medidas administrativas para caracterização ou elisão do dano, a autoridade competente deverá envidar esforços a fim de obter o ressarcimento do prejuízo ao erário pela via administrativa ou, em caso de insucesso, procederá à instauração da TCE para apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano em discussão.*

Art. 8° Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, na forma prevista no inciso VII do art. 5° desta Lei, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, ***a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano****. [...]*

Art. 197. Diante da omissão no dever de prestar contas, da não-comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União na forma prevista no inciso VIII do art. 5º, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário, ***a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração de tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano****. [...]*

13. *Por sua vez, o art. 4º, caput e § 1º, da IN-TCU 98/2024, estabelecem os prazos para instauração de TCE, nos casos lá especificados:*

Art. 4 º Esgotadas as medidas administrativas de que trata o art. 3º, sem a elisão do dano, e subsistindo os pressupostos a que se refere o art. 5º desta Instrução Normativa, a autoridade competente deve providenciar a imediata instauração de tomada de contas especial, mediante a autuação de processo específico.

§ 1º A instauração da tomada de contas especial de que trata o caput deste artigo não poderá exceder:

I - o prazo máximo de 120 dias, nos casos de omissão no dever de prestar contas, contados do dia seguinte à data em que as contas deveriam ter sido prestadas;

II - o prazo de 360 dias, nos casos em que os elementos constantes das contas apresentadas não permitirem a conclusão de que a aplicação dos recursos observou as normas pertinentes e/ou atingiu os fins colimados,

contados da data da apresentação da prestação de contas;

III - o prazo de 360 dias, nos demais casos, contados da data da ciência do fato pela administração. *[...]*

14. *Dessa forma, como a controvérsia suscitada por meio da Comunicação Plenária tratada nestes autos se limita única e exclusivamente às TCE's oriundas do INSS, o prazo para a instauração de TCE aplicável ao que se discute nestes autos é apenas o constante do art. 4º, § 1º, inc. III, da IN-TCU 98/2024, ou seja, '360 dias, nos demais casos, contados da data da ciência do fato pela administração', eis que não se trata de obrigação de prestar contas, sejam tais contas omissas ou não, situações abrangidas pelos incisos I e II do aludido § 1º.*
15. *Ademais, salienta-se que o art. 19, caput, da IN-TCU 98/2024, estabelece que 'A tomada de contas especial deve ser encaminhada ao Tribunal de Contas da União em até 180 dias após a sua instauração'.*
16. *No entanto, o art. 19, § 1º, da norma, dispõe que 'Decisão Normativa poderá fixar prazos diferentes daquele especificado no caput.'*
17. *Além disso, o art. 19, § 2º, da IN-TCU 98/2024, prevê uma exceção à regra do caput no sentido de que 'Os prazos estabelecidos podem ser prorrogados pelo Plenário do Tribunal de Contas da União, em caráter excepcional, mediante solicitação fundamentada, formulada, conforme o caso, pelo Presidente da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Supremo Tribunal Federal, dos demais Tribunais Superiores, dos Tribunais Federais nos Estados e no Distrito Federal e do Tribunal de Contas da União; Procurador-Geral da República; Ministro de Estado, ou outras autoridades de nível hierárquico equivalente; e, ainda, por Presidente de conselho federal de fiscalização profissional.'*
18. *De qualquer forma, considerando-se apenas a regra geral prevista no art. 19, caput, da IN-TCU 98/2024, no caso específico das TCE's relacionadas a fraudes em benefícios previdenciários no âmbito do INSS, o prazo regulamentar máximo entre a instauração da TCE e o seu encaminhamento ao TCU é de **540 dias**, equivalentes à soma dos **360 dias** para a instauração de TCE (art. 4º, § 1º, inc. III, da IN-TCU 98/2024) e dos **180 dias** para encaminhamento da TCE ao TCU (art. 19, caput, da IN-TCU 98/2024).*
19. *Não está demais registrar que o art. 20 da IN-TCU 98/2024, determina que 'O descumprimento dos prazos caracteriza grave infração à norma legal e sujeita a autoridade administrativa omissa às sanções legais'.*
20. *Por conseguinte, é evidente que a inobservância dos prazos previstos no art. 4º, § 1º, inc. III, e no art. 19 da IN-TCU 98/2024 poderá ocasionar a aplicação de sanções à autoridade administrativa responsável pelo descumprimento deles, o que, por óbvio, também inclui os dirigentes do INSS.*
21. *De outro modo, também vale citar o art. 4º, caput, inc. II, alínea 'b', e §§ 1º e 2º da DN-TCU 155/2016, com a redação dada pela DN-TCU 217/2025:*

*Art. 4º **O relatório do tomador de contas será acompanhado dos documentos constantes do § 1º do art. 18 da IN - TCU 98/2024, devendo ser incluídas as seguintes cópias**: (NR)(Decisão-Normativa nº 217, de 28/5/2025, BTCU Especial nº 15, de 30/5/2025)*

*II - **no que se refere a outros documentos considerados necessários ao melhor julgamento da tomada de contas especial pelo Tribunal de Contas da União**, objeto da alínea 'd' do § 1º do art. 18 da IN - TCU 98/2024: (NR)(Decisão-Normativa nº 217, de 28/5/2025, BTCU Especial nº 15, de 30/5/2025)*

[...]

*b) **relatórios de comissão de sindicância, de inquérito, de procedimento administrativo disciplinar, ou outro instrumento de investigação ou apuração, quando existentes**.*

*§ 1º **A espera pela emissão de relatórios de que trata a alínea 'b' do inciso II não pode prejudicar a tempestividade no encaminhamento da tomada de contas especial**.*

*§ 2º **Quando a tomada de contas especial não vier acompanhada de relatório de que trata a alínea 'b' do inciso II em razão do disposto no § 1º, caberá à autoridade administrativa, finalizado o procedimento de investigação, propor a sua juntada à tomada de contas especial instaurada, caso ainda esteja pendente de julgamento pelo Tribunal de Contas da União**. [...]*

22. *Por fim, fazendo uma interpretação sistemática do art. 4º, caput, inc. II, alínea 'b', e §§ 1º e 2º da DN-TCU 155/2016, com a redação dada pela DN-TCU 217/2025, em conjunto e em confronto com os arts. 4º, § 1º, inc. III, e 19, caput, da IN-TCU 98/2024, especificamente quanto aos casos das TCE's oriundas do INSS, verifica-se que não pode transcorrer um prazo superior a 540 dias entre a data da ciência do fato pela administração e a data do encaminhamento da TCE ao Tribunal pelo INSS.*

Da Norma do CGU relacionada à controvérsia

23. *Por seu turno, o art. 4º, caput e § 1º, da Portaria-CGU 1.531/ 2021 (peça 2; p. 3-5), mencionados pelo Exmo. Ministro Antônio Anastasia na Comunicação Plenária (peça 1), assim dispõem, no que se refere às medidas administrativas internas para caracterização ou elisão do dano anteriores à instauração da TCE, destinadas a apurar os fatos, identificar os responsáveis, quantificar o dano e obter a regularização e o ressarcimento pretendidos:*

Art. 4º ***A instauração da tomada de contas especial é medida de exceção, devendo ocorrer depois da adoção de medidas administrativas internas para caracterização ou elisão do dano****, observados os princípios norteadores dos processos administrativos consubstanciados no art. 2º da Lei nº 9.784/1999.*

§ 1º ***São consideradas medidas administrativas internas, dentre outras, as providências destinadas a apurar os fatos, identificar os responsáveis, quantificar o dano e obter a regularização e o ressarcimento pretendidos****, tais como:*

I - ***instaurar procedimentos ou processos administrativos de investigação, de apuração, de ressarcimento ou de regularização, entre outros****:*

a) investigação preliminar - IP;

b) investigação preliminar sumária - IPS;

c) sindicância investigativa - SINVE;

d) sindicância acusatória - SINAC;

e) processo administrativo disciplinar - PAD;

f) processo administrativo disciplinar sumário;

g) processo administrativo sancionador - PAS;

h) termo de ajustamento de conduta - TAC;

i) inquérito policial militar - IPM;

II - realizar diligências e circularizações com vistas a obter a verdade material sobre os fatos;

III - realizar inspeções físicas;

IV - nas hipóteses autorizadas por lei e previstas no contrato, realizar glosa de débito em faturas futuras;

V - coligir provas necessárias à comprovação dos fatos e identificação dos responsáveis, tais como documentos, comprovantes de despesas, comunicações, auditorias, relatórios, pareceres técnicos, pareceres financeiros e depoimentos escritos;

VI - apurar o dano detalhando o valor original, acompanhado de memória de cálculo e, se for o caso, os valores das parcelas recolhidas e a data do recolhimento, com os respectivos acréscimos legais;

VII - qualificar os responsáveis ou terceiros envolvidos que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, tenham participação na consecução do dano apurado;

VIII - emitir notificação aos responsáveis e aos terceiros envolvidos, sejam eles pessoas físicas ou jurídicas, com alerta referente à possível instauração de tomada de contas especial, para:

a) ressarcimento do valor integral do débito apurado, atualizado monetariamente, acrescido de juros moratórios;

b) autorização do desconto integral ou parcelado do débito em sua remuneração ou proventos, no caso de agente público;

c) comprovação da adoção de medidas saneadoras da irregularidade ou ilegalidade que resultaram em ressarcimento ao erário; e

d) contestação dos fatos apurados, do valor do débito ou da imputação da responsabilidade, acompanhada de eventuais justificativas ou defesa;

IX - analisar os aspectos técnicos e financeiros das justificativas ou defesas apresentadas pelos supostos responsáveis ou terceiros envolvidos e informá-los sobre o resultado desta análise;

X - elaborar edital de notificação, adotando as providências junto ao setor responsável para a respectiva publicação no Diário Oficial da União, após o esgotamento de outras medidas que possibilitem a comunicação do responsável quando o destinatário da notificação a que se refere o inciso VIII não for localizado por estar

em lugar ignorado, incerto ou inacessível;

XI - providenciar cópia da certidão de óbito ou identificação do inventariante, herdeiros ou sucessores do espólio, no caso de falecimento do responsável pelo dano, mediante diligências e consultas ao portal do Poder Judiciário do Estado e nos cartórios de notas e ofícios da comarca de domicílio do falecido ou mediante pesquisa junto a outros meios de informação, devendo ser juntada ao processo documentação ou informação comprobatória do resultado das pesquisas;

XII - no caso de falecimento do responsável pelo dano antes de sua notificação ou antes do decurso de prazo para apresentar defesa, expedir notificação direcionada ao inventariante ou administrador provisório do espólio, ou aos herdeiros ou sucessores individualmente, caso já tenha sido realizada a partilha de bens;

XIII - expedir notificações às instituições financeiras para obtenção dos extratos bancários da conta específica das movimentações financeiras realizadas com os recursos federais desde a data do crédito dos recursos até o encerramento da movimentação;

XIV - conceder a possibilidade de recolhimento do valor principal integral atualizado monetariamente, sem a incidência de juros moratórios, nos termos do art. 13-A da IN- TCU nº 71/2012; e

XV - conceder o parcelamento administrativo da dívida, quando houver solicitação do responsável, conforme legislação pertinente. [...]

24. *Analisando-se o extenso dispositivo mostrado linhas acima, verifica-se que o PAD é apenas uma dentre as várias medidas administrativas internas para caracterização ou elisão do dano possíveis.*

25. *De outro modo, também cabe transcrever os §§ 2º, 4º, 5º e 6º do art. 4º da Portaria-CGU 1.531/2021 (peça 2, p. 4-5), pois eles evidenciam comandos normativos concretos destinados a assegurar a tempestividade do encaminhamento da TCE ao Tribunal pelos órgãos instauradores:*

Art. 4º ***A instauração da tomada de contas especial é medida de exceção, devendo ocorrer depois da adoção de medidas administrativas internas para caracterização ou elisão do dano****, observados os princípios norteadores dos processos administrativos consubstanciados no art. 2º da Lei nº 9.784/1999.*

[...]

§ 2º As medidas administrativas internas mencionadas no caput deverão ser adotadas e ultimadas em até 180 (cento e oitenta) dias, a contar:

I – nos casos de omissão no dever de prestar contas, do primeiro dia subsequente ao vencimento do prazo para apresentação da prestação de contas;

II – nos casos em que os elementos constantes das contas apresentadas não permitirem a conclusão de que a aplicação dos recursos observou as normas pertinentes ou atingiu os fins colimados, da data-limite para análise da prestação de contas;

III – da notificação de recomendação do controle interno ou determinação do Tribunal de Contas, se outro prazo não fora fixado; e

IV – nos demais casos, da data do evento ilegal, ilegítimo ou antieconômico, quando conhecida, ou da data da ciência do fato pela administração.

[...]

§ 4º A espera pelo relatório de comissão de sindicância, de inquérito, de procedimento administrativo disciplinar, ou outro instrumento de investigação ou apuração dos fatos relacionados à ocorrência da irregularidade não pode prejudicar o atendimento do prazo para a conclusão das providências administrativas de ressarcimento a que se refere o § 2º deste artigo.

§ 5º Quando a tomada de contas especial não vier acompanhada de relatório de comissão de sindicância, de inquérito, de procedimento administrativo disciplinar, ou outro instrumento de investigação ou apuração dos fatos relacionados à ocorrência da irregularidade em razão do disposto no § 4º, caberá à autoridade administrativa, finalizado o procedimento de investigação, propor a sua juntada à tomada de contas especial em curso, caso ainda esteja pendente de julgamento pelo Tribunal de Contas da União.

§ 6º A adoção de medidas judiciais ou extrajudiciais pelo órgão jurídico competente não inibe a instauração da tomada de contas especial, salvo se a regularização e o ressarcimento pretendidos forem alcançados dentro do prazo definido no § 2º deste artigo*. [...]*

26. *Analisando os dispositivos transcritos no parágrafo anterior, é possível chegar às seguintes conclusões:*

26.1. *Ainda que o caput do art. 4º da Portaria-CGU 1.531/2021 determine que 'A instauração da tomada de contas especial é medida de exceção, devendo ocorrer depois da adoção de medidas*

administrativas internas para caracterização ou elisão do dano', o inc. IV e o § 2º do mesmo art. 4º da Portariadeixam claro que 'As medidas administrativas internas mencionadas no caput deverão ser adotadas e ultimadas em até 180 (cento e oitenta) dias, a contar [...] da data do evento ilegal, ilegítimo ou antieconômico, quando conhecida, ou da data da ciência do fato pela administração', havendo, na prática, um limite temporal máximo de 180 (cento e oitenta) dias para que os dirigentes do órgão competente determinem a instauração da TCU;

26.2. *O § 4º do mesmo art. 4º da Portaria-CGU 1.531/2021 determina que 'A espera pelo relatório de comissão [...] procedimento administrativo disciplinar [...] não pode prejudicar o atendimento do prazo para a conclusão das providências administrativas de ressarcimento a que se refere o § 2º deste artigo', reforçando o limite temporal máximo de 180 (cento e oitenta) dias para que os dirigentes do órgão competente determinem a instauração da TCU;*

26.3. *O § 5º do mesmo art. 4º da Portaria-CGU 1.531/2021 estabelece que 'Quando a TCE não vier acompanhada de relatório de [...] procedimento administrativo disciplinar, [...] em razão do disposto no § 4º, caberá à autoridade administrativa, finalizado o procedimento de investigação, propor a sua juntada à tomada de contas especial em curso, caso ainda esteja pendente de julgamento pelo Tribunal de Contas da União', possibilitando que as conclusões finais do procedimento administrativo disciplinar sejam enviados ao TCU e levados em consideração no deslinde da TCE correspondente, caso ela ainda esteja pendente de julgamento de mérito;*

26.4. *Cabe salientar que o § 2º do art. 4º da DN-TCU 155/2016 tem uma redação quase idêntica ao § 5º do art. 4º da Portaria-CGU Nº 1.531/2021, sendo que as partes finais de ambos os dispositivos determinam que 'caberá à autoridade administrativa, finalizado o procedimento de investigação, propor a sua juntada à tomada de contas especial em curso, caso ainda esteja pendente de julgamento pelo Tribunal de Contas da União'; e*

26.5. *Por derradeiro, o § 6º do art. 4º da Portaria-CGU 1.531/2021 dispõe que 'A adoção de medidas judiciais ou extrajudiciais pelo órgão jurídico competente não inibe a instauração da tomada de contas especial, salvo se a regularização e o ressarcimento pretendidos forem alcançados dentro do prazo definido no § 2º deste artigo', situação na qual a TCE possivelmente não será instaurada, em razão da eventual elisão do dano.*

27. *Dessa forma, é forçoso concluir que os dispositivos anteriormente analisados da Portaria-CGU 1.531/2021 (peça 2) são aptos a assegurar o envio tempestivo da TCE ao TCU, levando ao estrito cumprimento do prazo máximo de 540 (quinhentos e quarenta) dias determinado pela leitura conjunta dos arts. 4º, § 1º, inc. III, e 19, caput, da IN-TCU 98/2024, e do § 1º do art. 4º da DN-TCU Nº 155/2016, com a redação dada pela DN-TCU 217/2025.*

Da minuta da norma da CGU que atualizará a Portaria-CGU 1.531/2021

28. *Esta AudTCE recebeu da CGU a minuta da norma que atualizará a Portaria-CGU 1.531/2021 (peça 2). Em que pese saber-se que tal minuta ainda pode sofrer alterações até a sua entrada em vigor, a sua análise não vislumbrou impactos em relação à análise feita na subseção anterior acerca da Portaria-CGU 1.531/2021 (peça 2) e ao fato de que ainda será cumprido o prazo máximo de 540 (quinhentos e quarenta) dias determinado pela leitura conjunta dos arts. 4º, § 1º, inc. III, e 19, caput, da IN-TCU 98/2024, e do § 1º do art. 4º da DN-TCU 155/2016, com a redação dada pela DN-TCU 217/2025.*

Da Norma do INSS relacionada à controvérsia

29. *No que tange ao deslinde deste processo, cabe registrar a IN-PRES/INSS 128/2022 (alterada pela IN-PRES/INSS 170/2024), disponível no site https://portalin.inss.gov.br/in.*

30. *Salienta-se que a aludida IN-PRES/INSS 128/2022 disciplina as regras, procedimentos e rotinas necessárias à efetiva aplicação das normas de direito previdenciário, versando também, em sua Seção II, das ações corretivas, as quais envolvem a apuração de indícios de irregularidade, a cobrança administrativa de valores indevidos de benefícios e o encaminhamento para responsabilização pelo ato ou fato irregular nas esferas administrativa, disciplinar, civil e penal.*

31. *Nesse pórtico, deve-se registrar, em especial, o art. 668-V da IN-PRES/INSS 128/2022, in*

verbis:

***Art. 668-V. A constituição definitiva do crédito devido ao INSS ocorre com a inadimplência do devedor, um dia após o prazo para pagamento fixado na notificação de cobrança administrativa ou um dia após ao vencimento lançado na guia de pagamento encaminhada ao devedor**. (incluído pela Instrução Normativa PRES/INSS nº 170, de 4 de Julho de 2024)*

§ 1º A inadimplência disposta no caput ocorre quando não houver a quitação integral do crédito devido ao INSS ou na inexistência de pagamento por meio das modalidades de parcelamento ativo, consignação em benefício em manutenção, consignação em folha de pagamento de empregado ou encontro de contas. (incluído pela Instrução Normativa PRES/INSS nº 170, de 4 de Julho de 2024)

***§ 2º Ocorrendo a constituição definitiva do crédito mencionado no caput deverão ser adotadas as seguintes providências**: (incluído pela Instrução Normativa PRES/INSS nº 170, de 4 de Julho de 2024)*

I - inclusão do nº do CPF do devedor no Cadastro Informativo dos Débitos não Quitados do Setor Público Federal – Cadin, de acordo com a Lei nº 10.522, de 2002, e Portaria STN nº 685, de 14 de setembro de 2006, por meio de registro efetivado pela Setorial Contábil; (incluído pela Instrução Normativa PRES/INSS nº 170, de 4 de Julho de 2024)

II - envio do crédito vencido devido ao INSS à Procuradoria-Geral Federal - PGF no prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias contados da data da sua constituição definitiva para inscrição em dívida ativa, cobrança judicial ou extrajudicial ou outras providências cabíveis nos termos da Lei nº 10.522, de 2002 e do Decreto nº 9.194, de 7 de novembro de 2017; (incluído pela Instrução Normativa PRES/INSS nº 170, de 4 de Julho de 2024)

***III - envio do crédito devido ao INSS à unidade responsável para a instauração de Tomada de Contas Especial - TCE, caso o devedor seja agente público**; e (incluído pela Instrução Normativa PRES/INSS nº 170, de 4 de Julho de 2024)*

IV - envio para atualização do registro contábil. (incluído pela Instrução Normativa PRES/INSS nº 170, de 4 de Julho de 2024)

§ 3º Após o prazo de 120 (cento e vinte) dias da constituição definitiva do crédito disposto no caput, a gestão desse passa para a PGF, conforme estabelecido pelo Decreto nº 9.194, de 2017, vedada a concessão, pelo INSS, de parcelamento do crédito vencido, ainda que este não tenha sido enviado para a PGF. (incluído pela Instrução Normativa PRES/INSS nº 170, de 4 de Julho de 2024)

§ 4º Para remessa do crédito devido ao INSS à PGF, mencionado no inciso II do §2º, caberão as providências: (incluído pela Instrução Normativa PRES/INSS nº 170, de 4 de Julho de 2024)

I - consolidação dos processos administrativos e outros expedientes relativos ao objeto do crédito devido ao INSS; (incluído pela Instrução Normativa PRES/INSS nº 170, de 4 de Julho de 2024)

II - atualização do crédito na forma do inciso II do art. 668-J; (incluído pela Instrução Normativa PRES/INSS nº 170, de 4 de Julho de 2024)

III - verificação dos requisitos de legalidade da constituição definitiva do crédito e eventuais saneamentos, se forem necessários, estipulados pela PGF em ato próprio; (incluído pela Instrução Normativa PRES/INSS nº 170, de 4 de Julho de 2024)

IV - despacho de remessa, o qual deverá informar: (incluído pela Instrução Normativa PRES/INSS nº 170, de 4 de Julho de 2024)

a) se o crédito se trata de valor integral ou saldo devedor resultante de quitação parcial, seja pela extinção ou suspensão de consignação ou parcelamento; (incluído pela Instrução Normativa PRES/INSS nº 170, de 4 de Julho de 2024)

b) se há risco de prescrição da ação de cobrança judicial ou extrajudicial; (incluído pela Instrução Normativa PRES/INSS nº 170, de 4 de Julho de 2024)

c) para os casos em que há risco de prescrição, o prazo final de sua ocorrência, apresentado no formato de data: dia, mês e ano; e (incluído pela Instrução Normativa PRES/INSS nº 170, de 4 de Julho de 2024)

d) classificar o expediente administrativo como urgente, caso haja risco iminente de prescrição, com prazo igual ou menor que 180 (cento e oitenta) dias. (incluído pela Instrução Normativa PRES/INSS nº 170, de 4 de Julho de 2024)

§ 5º A ação de cobrança judicial ou extrajudicial do crédito devido ao INSS prescreve em 5 (cinco) anos, contados a partir da sua constituição definitiva. (incluído pela Instrução Normativa PRES/INSS nº 170, de 4 de Julho de 2024)

§ 6º Constatado o risco iminente de prescrição da ação de cobrança judicial ou extrajudicial, mesmo antes da adoção de outras providências, o INSS encaminhará imediatamente o crédito à PGF. (incluído pela Instrução

Normativa PRES/INSS nº 170, de 4 de Julho de 2024)

§ 7º Entende-se como risco iminente de prescrição da ação de cobrança judicial ou extrajudicial o procedimento de cobrança que possuir prazo igual ou inferior a 180 (cento e oitenta) dias para o exercício de sua pretensão. (incluído pela Instrução Normativa PRES/INSS nº 170, de 4 de Julho de 2024)

§ 8º O encaminhamento à PGF no prazo estabelecido neste artigo deverá ser obedecido, independentemente da adoção das providências administrativas pendentes ou da existência de decisão judicial que impeça o registro contábil ou a inscrição do devedor no Cadin. (incluído pela Instrução Normativa PRES/INSS nº 170, de 4 de Julho de 2024)

§ 9º Nos casos em que há mais de um responsável pelo crédito devido ao INSS, a PGF deverá ser informada sobre eventual quitação ou pagamento realizado por um dos devedores, com intuito de evitar a duplicidade do ressarcimento. (incluído pela Instrução Normativa PRES/INSS nº 170, de 4 de Julho de 2024)

§ 10. A gestão do crédito enviado à PGF não será restituída ao INSS em razão de decisão judicial que determine exclusivamente a suspensão ou a exclusão do registro contábil ou da inscrição no Cadin, cabendo somente a comunicação para fins de cumprimento da decisão judicial. (incluído pela Instrução Normativa PRES/INSS nº 170, de 4 de Julho de 2024)

***§ 11. Não será remetido à PGF o crédito mencionado no caput, quando o responsável for agente público, o qual deverá ser encaminhado à autoridade competente para fins de instauração de Tomada de Contas Especial - TCE**. (incluído pela Instrução Normativa PRES/INSS nº 170, de 4 de Julho de 2024)*

32. *Analisando os dispositivos transcritos no parágrafo anterior, é possível chegar às seguintes conclusões:*

32.1. *O caput do art. 668-V da IN-PRES/INSS 128/2022 determina que 'constituição definitiva do crédito devido ao INSS ocorre com a inadimplência do devedor, um dia após o prazo para pagamento fixado na notificação de cobrança administrativa ou um dia após ao vencimento lançado na guia de pagamento encaminhada ao devedor', o que significa, na prática, que isso só acontece ao final do trâmite das ações corretivas especificadas na Seção II da aludida norma;*

32.2. *O inc. III do § 2º do art. 668-V da IN-PRES/INSS 128/2022 estabelece que, caso o devedor do INSS seja agente público, o envio do crédito devido ao INSS à unidade responsável para a instauração de Tomada de Contas Especial - TCE só ocorrerá após a constituição definitiva do crédito devido ao INSS, o que, na prática, implica no exaurimento das ações corretivas especificadas na Seção II da aludida norma antes do envio ao setor competente do INSS para a instauração da TCE; e*

32.3. *Por fim, o § 11 do art. 668-V da IN-PRES/INSS 128/2022 dispõe que 'Não será remetido à PGF o crédito mencionado no caput, quando o responsável for agente público, o qual deverá ser encaminhado à autoridade competente para fins de instauração de Tomada de Contas Especial - TCE', o que, na prática, quer dizer que o único caminho regulamentar para cobrança de um crédito devido ao INSS por um servidor é a instauração de uma TCE, pois o aludido dispositivo afasta a cobrança judicial do débito quando o devedor for servidor do INSS.*

33. *Dessa forma, como a referida IN-PRES/INSS 128/2022 não prevê expressamente um prazo global para a conclusão do trâmite das ações corretivas especificadas na sua Seção II e, consequentemente, para a constituição definitiva do crédito devido ao INSS, é razoável concluir que o processo administrativo de cobrança só é enviado ao setor competente para a instauração de TCE após a constituição definitiva do crédito, isto é, depois da inadimplência ao final da cobrança administrativa. Salienta-se que esse ponto foi confirmado por meio de informações colhidas em reunião técnica com servidores do INSS.*

34. *Por conseguinte, entende-se que a Portaria-CGU Nº 1.531/2021 (peça 2) mencionada na Comunicação Plenária (peça 1) não entra em conflito com os prazos previstos nas normas internas do TCU, e não ocasiona atrasos na responsabilização e no ressarcimento ao erário, nem tampouco poderia, por si só, caracterizar a prescrição nos termos da Resolução-TCU 344/2022.*

35. *Por fim, conclui-se que a IN-PRES/INSS-º 128/2022 é a norma que poderia produzir tais efeitos deletérios, pois este normativo, na prática, retarda a instauração da TCE, e esse retardamento compromete a lógica geral da fase interna da TCE, amplia o risco prescricional no âmbito do TCU e tensiona toda a tramitação subsequente, pois há um obstáculo processual concreto quanto à*

instauração tempestiva da TCE, o que deveria ensejar medidas corretivas por parte desta Corte de Contas.

Dos atos praticados no âmbito de PAD como marcos interruptivos da prescrição no TCU e da duração máxima do PAD prevista na legislação federal

36. *Em julgamentos recente, o Plenário deste Tribunal mudou a jurisprudência anteriormente estabelecida e passou a admitir que os 'Atos praticados no âmbito de processo administrativo disciplinar (PAD) interrompem a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, quando se tratar de fato coincidente ou conexo, na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano investigado pelo Tribunal, por constituírem atos inequívocos de apuração', como se observa pelos precedentes a seguir:*

Atos praticados no âmbito de processo administrativo disciplinar (PAD) interrompem a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, quando se tratar de fato coincidente ou conexo, na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano investigado pelo Tribunal, por constituírem atos inequívocos de apuração. Não se encontra prevista, entre as exceções do art. 6º, § 2º, da Resolução TCU 344/2022, regra que exclua processos disciplinares, como PADs e sindicâncias funcionais, da regra geral do art. 6º, caput, da referida resolução (Acórdão 289/2026-Plenário, Relator: WEDER DE OLIVEIRA).

Atos praticados no âmbito de processo administrativo disciplinar (PAD) interrompem a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, quando se tratar de fato coincidente ou conexo, na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano investigado pelo Tribunal, por constituírem atos inequívocos de apuração. Não se encontra prevista, entre as exceções do art. 6º, § 2º, da Resolução TCU 344/2022, regra que exclua processos disciplinares, como PADs e sindicâncias funcionais, da regra geral do art. 6º, caput, da referida resolução (Acórdão 2915/2025-Plenário, Relator: BRUNO DANTAS).

37. *De toda sorte, é importante registrar que a Lei 9.784/1999 (Lei do Processo Administrativo Federal) não fixa prazo específico para a conclusão de um PAD. No entanto, no que se refere aos servidores públicos federais, como é o caso dos servidores do INSS envolvidos em casos de fraudes relativas a benefícios previdenciários, as regras do PAD são especificadas na Lei 8.112/1990 (Regime Jurídico Único dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais).*

38. *Nesse diapasão, a Lei 8.112/1990 estabelece dois tipos de PAD, a saber: o PAD submetido ao rito sumário, e o PAD ordinário. No caso do PAD submetido ao rito sumário, o prazo máximo para a conclusão da instrução e do julgamento é de 50 (cinquenta dias), sendo que o prazo de conclusão da instrução é de 30 (trinta) dias, prorrogável por até 15 (quinze) dias, a teor do art. 133, § 7º, da Lei8.112/1990, e o prazo de julgamento é 5 (cinco) dias, consoante o art. 133, § 7º, da Lei nº 8.112/1990.*

39. *Por outro lado, caso do PAD ordinário, bem mais longo que o PAD submetido ao rito sumário, o prazo máximo para a conclusão da instrução e do julgamento é de 140 (cento e quarenta) dias, sendo que o prazo de conclusão da instrução é de 60 (sessenta) dias, prorrogável por mais 60 (sessenta) dias, conforme o art. 152, caput, da Lei 8.112/1990, e o prazo de julgamento é 20 (vinte) dias, consoante o art. 167, caput, da Lei 8.112/1990.*

40. *De outro modo, também se deve destacar que o julgamento do PAD fora do prazo legal não implica nulidade do processo, conforme insculpido no art. 169, § 1º, da Lei 8.112/1990.*

41. *Dessa forma, com base nos dispositivos acima citados da Lei 8.112/1990, pode-se concluir que, nos casos de fraudes relativas a benefícios previdenciários envolvendo servidores do INSS, faz-se necessário estabelecer um prazo máximo para a conclusão da instrução e do julgamento dos PAD's.*

42. *Entretanto, ainda que o julgamento do PAD fora do prazo legal não implique nulidade do processo, a teor do art. 169, § 1º, da Lei 8.112/1990, caso seja necessário, excepcionalmente, que o INSS extrapole o prazo máximo previsto na IN-TCU 98/2024, o INSS deverá solicitar tal prorrogação ao Plenário do TCU, mediante solicitação fundamentada, formulada pela sua Presidência, nos termos do art. 19, § 2º, da IN-TCU 98/2024.*

43. *Por oportuno, é importante registrar que entidades como a Caixa Econômica Federal (CEF) e os Correios instauram TCE's relativas a fraudes ocasionadas por alguns de seus empregados*

públicos, cujas naturezas são bastante similares às TCE's oriundas de fraudes em benefícios previdenciários no âmbito do INSS, sem que tais instaurações sejam necessariamente precedidas da tramitação completa dos eventuais Processos Administrativos Disciplinares (PAD's).

44. *Dessa forma, pode-se concluir que os dispositivos anteriormente analisados da Portaria-CGU 1.531/2021 (peça 2) são aptos a assegurar o envio tempestivo da TCE ao TCU, que o teor dessa norma da CGU não leva a interpretações equivocadas quanto ao cumprimento dos prazos previstos na IN-TCU 98/2024.*

45. *Por derradeiro, como uma das preocupações centrais da Comunicação ao Plenário do Tribunal feita pelo Exmo. Ministro Antônio Anastasia (peça 1) foi o risco de 'ocorrência de prescrição, mas também para a celeridade e a eficácia da reposição de prejuízos causados ao erário', um ponto importante a ser ponderado aqui é se o fato de a obediência ao art. 668-V da IN-PRES/INSS 128/2022 poder ocasionar a extrapolação do prazo máximo de 540 (quinhentos e quarenta) dias determinado pela leitura conjunta dos arts. 4º, § 1º, inc. III, e 19, caput, da IN-TCU 98/2024, e do § 1º do art. 4º da DN-TCU 155/2016, com a redação dada pela DN-TCU 217/2025, poderia ser contornado em razão do atual entendimento do Tribunal em relação aos atos praticados no âmbito de PAD poderem ser considerados como marcos interruptivos da prescrição no âmbito do TCU, não sendo absolutamente necessário um ajuste no art. 668-V da IN-PRES/INSS 128/2022.*

CONCLUSÃO

46. *Inicialmente, registra-se que 'O descumprimento dos prazos caracteriza grave infração à norma legal e sujeita a autoridade administrativa omissa às sanções legais', nos termos do art. 20 da IN-TCU 98/2024, o que também se aplica aos dirigentes do INSS.*

47. *Em segundo lugar, em razão da análise levada a cabo na seção '**EXAME TÉCNICO**', fazendo uma interpretação sistemática do art. 4º, caput, inc. II, alínea 'b', e § 1º da DN-TCU 155/2016, com a redação dada pela DN-TCU 217/2025, em conjunto e em confronto com os arts. 4º, § 1º, inc. III, e 19, caput, da IN-TCU 98/2024, especificamente quanto aos casos das TCE's oriundas do INSS, conclui-se que o prazo regulamentar máximo entre a instauração da TCE e o seu encaminhamento ao TCU é de **540 dias**, equivalentes à soma dos **360 dias** para a instauração de TCE (art. 4º, § 1º, inc. III, da IN-TCU 98/2024) e dos **180 dias** para encaminhamento da TCE ao TCU (art. 19, caput, da IN-TCU 98/2024).*

48. *De outro modo, também se pode concluir que, ainda que o caput do art. 4º da Portaria-CGU 1.531/2021 (peça 2) determine que 'A instauração da tomada de contas especial é medida de exceção, devendo ocorrer depois da adoção de medidas administrativas internas para caracterização ou elisão do dano', o inc. IV e o § 2º do mesmo art. 4º da Portaria-CGU 1.531/2021 (peça 2) deixam claro que 'As medidas administrativas internas mencionadas no caput deverão ser adotadas e ultimadas em até 180 (cento e oitenta) dias, a contar [...] da data do evento ilegal, ilegítimo ou antieconômico, quando conhecida, ou da data da ciência do fato pela administração', havendo, na prática, um limite temporal máximo de 180 (cento e oitenta) dias para que os dirigentes do órgão competente determinem a instauração da TCU, limite temporal que é reforçado pelo § 4º do mesmo art. 4º da Portaria-CGU 1.531/2021 (peça 2).*

49. *Assim, observa-se que os dispositivos anteriormente analisados da Portaria-CGU 1.531/2021 (peça 2) são aptos a assegurar o envio tempestivo da TCE ao TCU, levando ao estrito cumprimento do prazo máximo de 540 (quinhentos e quarenta) dias determinado pela leitura conjunta dos arts. 4º, § 1º, inc. III, e 19, caput, da IN-TCU 98/2024, e do § 1º do art. 4º da DN-TCU 155/2016, com a redação dada pela DNTCU 217/2025.*

50. *Dessa forma, pode-se concluir que os dispositivos anteriormente analisados da Portaria-CGU 1.531/2021 (peça 2) são aptos a assegurar o envio tempestivo da TCE ao TCU, que o teor dessa norma da CGU não leva a interpretações equivocadas quanto ao cumprimento dos prazos previstos na IN-TCU 98/2024.*

51. *Por seu turno, constatou-se que o caput do art. 668-V da IN-PRES/INSS 128/2022 determina que 'constituição definitiva do crédito devido ao INSS ocorre com a inadimplência do*

devedor, um dia após o prazo para pagamento fixado na notificação de cobrança administrativa ou um dia após ao vencimento lançado na guia de pagamento encaminhada ao devedor', o que significa, na prática, que isso só acontece ao final do trâmite das ações corretivas especificadas na Seção II da aludida norma.

52. *Por conseguinte, como a referida IN-PRES/INSS 128/2022 não prevê expressamente um prazo global para a conclusão do trâmite das ações corretivas especificadas na sua Seção II e, consequentemente, para a constituição definitiva do crédito, é razoável concluir que o processo administrativo de cobrança só é enviado ao setor competente para a instauração de TCE após a constituição definitiva do crédito, isto é, depois da inadimplência ao final da cobrança administrativa.*

53. *Dessa forma, em razão de todo o exposto na seção '**EXAME TÉCNICO**', verificou-se que a Portaria-CGU 1.531/2021 (peça 2) não entra em conflito com os prazos previstos nas normas internas do TCU, e, portanto, não ocasiona atrasos na responsabilização e no ressarcimento ao erário, nem tampouco poderia, por si só, caracterizar a prescrição nos termos da Resolução-TCU 344/2022.*

54. *Por outro lado, é possível concluir que a IN-PRES/INSS 128/2022, na prática, poderia retardar a instauração da TCE, em especial, no que se refere aos termos do seu art. 668-V, e esse retardamento poderia comprometer a lógica geral da fase interna da TCE, ampliando o risco prescricional no âmbito do TCU e tensionando toda a tramitação subsequente, pois há um potencial obstáculo processual quanto à instauração tempestiva da TCE.*

55. *Por sua vez, tal risco de extrapolação do prazo máximo de 540 (quinhentos e quarenta) dias poderia ser contornado em razão do atual entendimento do Tribunal em relação aos atos praticados no âmbito de PAD poderem ser considerados como marcos interruptivos da prescrição no âmbito do TCU.*

56. *De outro modo, mesmo que a Lei 9.784/1999 não fixe prazo específico para a conclusão de um PAD, tem-se que a Lei 8.112/1990 estabelece um prazo máximo para a conclusão da instrução e do julgamento é de 140 (cento e quarenta) dias (art. 152, caput, c/c o art. 167, caput, da Lei 8.112/1990). Dessa forma, é razoável concluir que, nos casos de fraudes relativas a benefícios previdenciários envolvendo servidores do INSS, a autarquia deveria estabelecer um prazo máximo para a conclusão da instrução e do julgamento dos PAD's correspondentes.*

57. *Por derradeiro, as áreas técnicas do INSS consideram que as apurações levadas a cabo no âmbitos dos PAD's podem ser aproveitadas na instrução da fase interna das TCE's correspondentes, ao menos no que se refere à inequívoca caracterização da 'autoria', ou seja, da 'identificação dos responsáveis', outra ponderação sobre a qual este Tribunal deveria se debruçar é no sentido de que as TCE's relativas a fraudes em benefícios previdenciários no âmbito do INSS não poderiam ensejar a aplicação da exceção prevista no art. 19, § 2º, da IN-TCU 98/2024, no sentido de que 'Os prazos estabelecidos podem ser prorrogados pelo Plenário do Tribunal de Contas da União, em caráter excepcional, mediante solicitação fundamentada', no caso em espécie, da Presidência do INSS.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

58. *Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, a fim de relatar que:*

a) os dispositivos da Portaria-CGU 1.531/2021 (peça 2) são aptos a assegurar o envio tempestivo da TCE ao TCU, levando ao estrito cumprimento do prazo máximo de 540 (quinhentos e quarenta) dias entre a instauração da TCE e o seu encaminhamento ao TCU determinado pela leitura conjunta dos arts. 4º, § 1º, inc. III, e 19, caput, da IN-TCU 98/2024, e do § 1º do art. 4º da DN-TCU 155/2016, com a redação dada pela DNTCU 217/2025;

b) a IN-PRES/INSS 128/2022, na prática, poderia retardar a instauração da TCE, em especial, no que se refere aos termos do seu art. 668-V, e esse retardamento poderia comprometer a lógica geral da fase interna da TCE, ampliando o risco prescricional no âmbito do TCU e tensionando toda a tramitação subsequente, pois há um potencial obstáculo processual quanto à instauração tempestiva da TCE;

c) tal risco de extrapolação do prazo máximo de 540 (quinhentos e quarenta) dias determinado pela leitura conjunta dos arts. 4º, § 1º, inc. III, e 19, caput, da IN-TCU 98/2024, e do § 1º do art. 4º da DN-TCU 155/2016, com a redação dada pela DN-TCU 217/2025, poderia ser contornado em razão do atual entendimento do Tribunal em relação aos atos praticados no âmbito de PAD poderem ser considerados como marcos interruptivos da prescrição no âmbito do TCU;

d) em virtude do disposto art. 152, caput, c/c o art. 167, caput, da Lei 8.112/1990, aplicáveis aos servidores do INSS, a Presidência desta autarquia federal deveria estabelecer um prazo máximo para a conclusão da instrução e do julgamento dos PAD's relativos aos casos de fraudes relativas a benefícios previdenciários envolvendo servidores do INSS; e

e) caso o Tribunal entenda pertinente, as TCE's relativas a fraudes em benefícios previdenciários no âmbito do INSS poderiam ensejar a aplicação da exceção prevista no art. 19, § 2º, da IN-TCU 98/2024, no sentido de que 'Os prazos estabelecidos podem ser prorrogados pelo Plenário do Tribunal de Contas da União, em caráter excepcional, mediante solicitação fundamentada', no caso em espécie, da Presidência do INSS."

É o relatório.

VOTO

Este processo administrativo trata de possíveis inadequações normativas e riscos de prescrição em tomadas de contas especiais (TCEs) decorrentes de fraudes em benefícios previdenciários no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Teve origem em comunicação apresentada por este relator ao Plenário, motivada pela preocupação com a tempestividade na instauração e no encaminhamento de TCEs ao Tribunal, à luz da Resolução TCU 344/2022. O cerne da controvérsia reside na compatibilidade entre os prazos estabelecidos pela Instrução Normativa TCU 98/2024 e as exigências procedimentais contidas na Portaria CGU 1.531/2021 e, notadamente, na IN-PRES/INSS 128/2022, que condiciona a instauração da TCE à constituição definitiva do crédito após o exaurimento de ações administrativas internas.

2. A AudTCE (peça 3) realizou exame sistemático do arcabouço normativo aplicável, concluindo, em síntese, que, embora a norma da CGU seja harmônica com os prazos desta Corte, o regramento interno do INSS impõe óbices que podem retardar a instauração dos processos, elevando o risco de prescrição. Contudo, a unidade técnica ponderou que tal risco é mitigado pela jurisprudência atual deste Tribunal, que reconhece atos praticados em Processos Administrativos Disciplinares (PADs) como marcos interruptivos da prescrição, e sugeriu medidas de articulação institucional para o aprimoramento da gestão da autarquia. Essa análise contou com a anuência da titular da Secretaria de Controle Externo da Função Jurisdicional (Sejus, peça 4).

3. Passo a tratar do arcabouço normativo que rege a matéria. No âmbito desta Corte, a Instrução Normativa TCU 98/2024 estabelece os procedimentos para a instauração e o encaminhamento de TCEs. O art. 4º, § 1º, III, determina que sua instauração deve ocorrer no prazo de 360 dias, contados da data em que o fato chegou ao conhecimento da autoridade administrativa. Complementarmente, o art. 19, *caput*, estabelece que: "*deverá ser encaminhada ao Tribunal no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contado da data de sua instauração*".

4. Em suma, o sistema de controle externo prevê um prazo global de 540 dias (360 para instaurar, mais 180 para encaminhar) entre a ciência do fato e a chegada do processo a este Tribunal. Esse prazo é reforçado pela Decisão Normativa TCU 155/2016, que, em seu art. 4º, § 1º, com a redação dada pela DN TCU 217/2025, estabelece que a espera por relatórios de processos disciplinares não pode servir de justificativa para o descumprimento da tempestividade. Desse modo, os normativos refletem o entendimento de que a TCE é um processo de natureza ressarcitória cujo andamento regular não deve depender da conclusão de processos disciplinares, que possuem ritos e finalidades distintos.

5. Quanto à Portaria CGU 1.531/2021, observo que ela estabelece um rito de apuração preliminar que antecede a instauração da TCE. O art. 4º, § 2º, IV, fixa o prazo de 180 dias para que o

órgão adote e ultime as medidas administrativas internas de recuperação do dano. Cabe destacar que esse prazo de 180 dias não se confunde com o prazo total para o envio da TCE ao TCU. Trata-se de uma fase de apuração que visa evitar a judicialização ou a instauração desnecessária de TCEs. Uma vez exaurido esse prazo sem a elisão do dano, o órgão deve proceder à instauração formal da TCE, iniciando-se, a partir daí, a contagem de novo prazo de 180 dias para o seu encaminhamento a esta Corte, conforme preconiza a IN TCU 98/2024. Portanto, na realidade, a norma da CGU atua como um filtro de racionalidade administrativa, estando em plena consonância com o prazo global de 540 dias admitido por este Tribunal.

6. Registro, por oportuno, que há estudos em curso para a edição de nova norma pela CGU, visando aprimorar a fase interna das TCEs. A expectativa é que esse novo normativo traga maior celeridade e clareza procedimental, eliminando interpretações que possam levar a atrasos injustificados na fase interna.

7. Por outro lado, a IN-PRES/INSS 128/2022 apresenta o ponto de maior controvérsia. O art. 668-V condiciona a instauração da TCE à "constituição definitiva do crédito", que ocorre apenas após o exaurimento de todas as etapas de cobrança administrativa. O § 11 do mesmo artigo reforça que, quando o responsável for agente público, o crédito deve ser encaminhado à autoridade competente para a instauração de TCE. Contudo, a análise da Seção II do Capítulo III da norma (arts. 668-C a 668-G) revela um procedimento de apuração de indícios de irregularidade extremamente moroso. O normativo impõe uma sucessão de etapas — que incluem instauração, instrução, contraditório, decisão administrativa, fase recursal e, quando aplicável, a conclusão de Processos Administrativos Disciplinares (PADs) — sem que haja um prazo global para o encerramento dessa fase. Na prática, o art. 668-V, em conjunto com o rito da referida Seção II, funciona como um obstáculo procedimental, pois o processo administrativo permanece nas instâncias internas do INSS, aguardando o esgotamento de etapas que, por vezes, arrastam-se por anos, impedindo que o setor competente sequer inicie a contagem do prazo para a instauração da TCE. Assim, esse desenho normativo tem como consequência o aumento da probabilidade de não observância do prazo de 540 dias previsto por este Tribunal.

8. Não obstante esse gargalo, de fato, como bem observa a unidade técnica, a jurisprudência atual deste Tribunal tem mitigado o risco de prescrição. O entendimento consolidado é de que os atos praticados no âmbito de PADs interrompem a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, desde que haja conexão com os fatos apurados na TCE. Contudo, é necessário registra a ressalva de que, em casos de fraudes previdenciárias complexas, o INSS segrega a apuração por tipo de benefício ou por núcleos de fraude, o andamento desigual dos PADs pode deixar parcelas do débito descobertas pela interrupção prescricional. Se apenas um deles avança enquanto outros permanecem estagnados, parte do dano ao erário pode tornar-se inexigível pelo decurso do tempo.

9. Diante do exposto, considerando que o risco de prescrição é atenuado pela jurisprudência desta Corte e que o INSS possui mecanismos para solicitar prorrogações excepcionais de prazo, entendo que não há, neste momento, necessidade de medidas cogentes ou determinações impositivas. Não obstante, creio ser prudente que a Segecex tome conhecimento desta deliberação. Por certo, tal medida permitirá que a unidade utilize estes subsídios técnicos em futuras interlocuções com a CGU e o INSS, fomentando o aprimoramento dos normativos internos e a convergência de prazos em prol da efetividade do controle.

Assim, voto para que seja aprovado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de setembro de 2026.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2663/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.879/2026-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Administrativo
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Unidades: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e Controladoria-Geral da União (CGU)
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: não atuou
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de processo administrativo que trata de possíveis gargalos normativos e riscos de prescrição em tomadas de contas especiais decorrentes de fraudes em benefícios previdenciários no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), tendo como origem comunicação apresentada ao Plenário, motivada pela preocupação com a tempestividade na instauração e no encaminhamento de TCEs ao Tribunal, à luz da Resolução TCU 344/2022,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, diante das razões expostas pelo Relator e com fundamento no art. 16, II, do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. informar a Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) sobre o conteúdo da análise realizada nestes autos, sobretudo quanto à incompatibilidade da IN-PRES/INSS 128/2022 com os prazos e diretrizes estabelecidos na Lei 8.443/1992 e na Instrução Normativa TCU 98/2024, a fim de que a unidade utilize tais subsídios em interlocuções com Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e com a Controladoria-Geral da União (CGU), com vistas a fomentar a adequação dos normativos internos da autarquia e garantir a tempestividade na instauração de tomadas de contas especiais;

9.2. arquivar o processo.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2663-38/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia (Relator) e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
ANTONIO ANASTASIA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Natureza: Relatório de Inspeção
Órgãos/Entidades: Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev); Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
Representação legal: não há

SUMÁRIO: INSPEÇÃO. INDISPONIBILIDADES, INSTABILIDADES E DEGRADAÇÕES DE DESEMPENHO OBSERVADAS NOS SISTEMAS PREVIDENCIÁRIOS CRÍTICOS OPERADOS PELA DATAPREV. LIMITAÇÕES INTER-RELACIONADAS EM QUATRO DIMENSÕES. INDISPONIBILIDADES E INSTABILIDADES NOS SISTEMAS CRÍTICOS COM IMPACTOS SOBRE AS ATIVIDADES FINALÍSTICAS DO INSS E DO DPMF/MPS. COMPLEXIDADE ARQUITETURAL E O ACÚMULO DE DEFASAGEM TÉCNICA. FRAGILIDADES NA COMUNICAÇÃO E COORDENAÇÃO INSTITUCIONAL ENTRE A DATAPREV E OS ÓRGÃOS USUÁRIOS. AUSÊNCIA DE EVIDÊNCIAS DE INADEQUAÇÃO GENERALIZADA DA INFRAESTRUTURA OU DE COMPROMETIMENTO ESTRUTURAL DA CAPACIDADE OPERACIONAL DA EMPRESA. OPORTUNIDADES RELEVANTES DE APERFEIÇOAMENTO. RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir, nos termos do art. 1º, § 3º, inciso I, da Lei nº 8.443/92, excerto do Relatório elaborado no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (peça 59), cujas conclusões contaram com a anuência do corpo diretivo daquela unidade técnica (peças 60 e 61).

1. "*Trata-se de inspeção na Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev) e no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) com o objetivo de avaliar em que medida a infraestrutura, os sistemas e a gestão de tecnologia da informação (TI) providos pela Dataprev à atividade fim previdenciária e assistencial são suficientemente adequados e robustos para atender as demandas, bem como identificar se existem causas técnicas principais para as indisponibilidades recorrentes desses sistemas na ponta.*
2. *As evidências obtidas durante os trabalhos permitiram chegar às seguintes conclusões principais:*

a) *as indisponibilidades, instabilidades e degradações de desempenho observadas nos sistemas previdenciários críticos operados pela Dataprev têm produzido impactos relevantes sobre a execução das atividades finalísticas do INSS e do DPMF/MPS (Departamento de Perícia Médica Federal do Ministério da Previdência Social), afetando a produtividade dos servidores, a realização das perícias médicas e a capacidade de atendimento aos cidadãos (Seção III.1);*

b) *os mecanismos atualmente utilizados para monitoramento contratual e avaliação da qualidade dos serviços de desenvolvimento, sustentação e manutenção dos sistemas de TI previdenciários prestados pela Dataprev não refletem suficientemente a experiência operacional dos usuários nem os impactos efetivamente percebidos na ponta (Seção III.2);*

c) *a elevada complexidade arquitetural dos sistemas previdenciários, associada ao acúmulo de débitos técnicos e à existência de componentes tecnológicos compartilhados, constitui fator de risco relevante à recorrência dos incidentes observados (Seção III.3);*

d) *limitações nos processos de comunicação e coordenação entre a Dataprev e seus clientes institucionais dificultam a gestão dos incidentes, ampliam divergências quanto à caracterização de suas ocorrências e reduzem a efetividade das ações destinadas ao restabelecimento dos serviços (Seção III.4).*

3. *A presente fiscalização teve origem em sucessivos registros de indisponibilidades, instabilidades e degradações de desempenho observados em sistemas previdenciários críticos providos pela Dataprev ao INSS e ao DPMF/MPS, os quais motivaram manifestações de usuários, registros institucionais e o encaminhamento de denúncia ao Tribunal de Contas da União (TCU). Tais ocorrências suscitaram questionamentos acerca da capacidade dos ambientes tecnológicos de sustentar, de forma contínua e*

confiável, a execução dos processos relacionados ao reconhecimento de direitos previdenciários, à realização de perícias médicas e ao atendimento aos cidadãos.

4. *Nesse contexto, foi autorizada a realização da presente inspeção, com vistas a identificar as causas das indisponibilidades registradas, avaliar a adequação da infraestrutura tecnológica e dos processos de gestão de serviços de TI providos pela Dataprev e verificar em que medida tais fatores contribuíram para os impactos observados na operação previdenciária e assistencial.*
5. *Registre-se que a Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios/SecexContas) conduziu, concomitantemente, o Relatório de Acompanhamento do Tema "Concessão e pagamento de benefícios previdenciários" da Lista de Alto Risco (TC 007.351/2026-7, Rel. Min. Bruno Dantas), tendo como unidades jurisdicionadas o INSS e o MPS. Dentre os achados, aquele trabalho identificou, por metodologia própria, a persistência de instabilidade nos sistemas providos pela Dataprev, constatação que, embora obtida com foco no desempenho finalístico do INSS, converge com os achados desta inspeção, cujo foco foi a Dataprev, na condição de provedora dos serviços de tecnologia da informação. Os dois trabalhos são, portanto, complementares.*
6. *Os principais benefícios esperados decorrentes da fiscalização são:*

a) *aumento da disponibilidade, estabilidade e confiabilidade dos sistemas previdenciários críticos utilizados pelo INSS e pelo DPMF/MPS;*

b) *aumento da produtividade das equipes responsáveis pela análise e concessão de benefícios previdenciários e assistenciais, contribuindo para a redução dos tempos de atendimento e para o enfrentamento do estoque de requerimentos pendentes;*

c) *fortalecimento da governança dos serviços de TI prestados pela Dataprev, incluindo aperfeiçoamentos nos mecanismos de monitoramento, comunicação, gestão contratual e tratamento de incidentes;*

d) *redução dos riscos operacionais associados à complexidade tecnológica dos sistemas previdenciários, mediante a continuidade das iniciativas de modernização e a mitigação de débitos técnicos; e*

e) *aprimoramento da qualidade, da tempestividade e da continuidade dos serviços prestados aos cidadãos, com reflexos positivos na execução das políticas previdenciárias e assistenciais.*

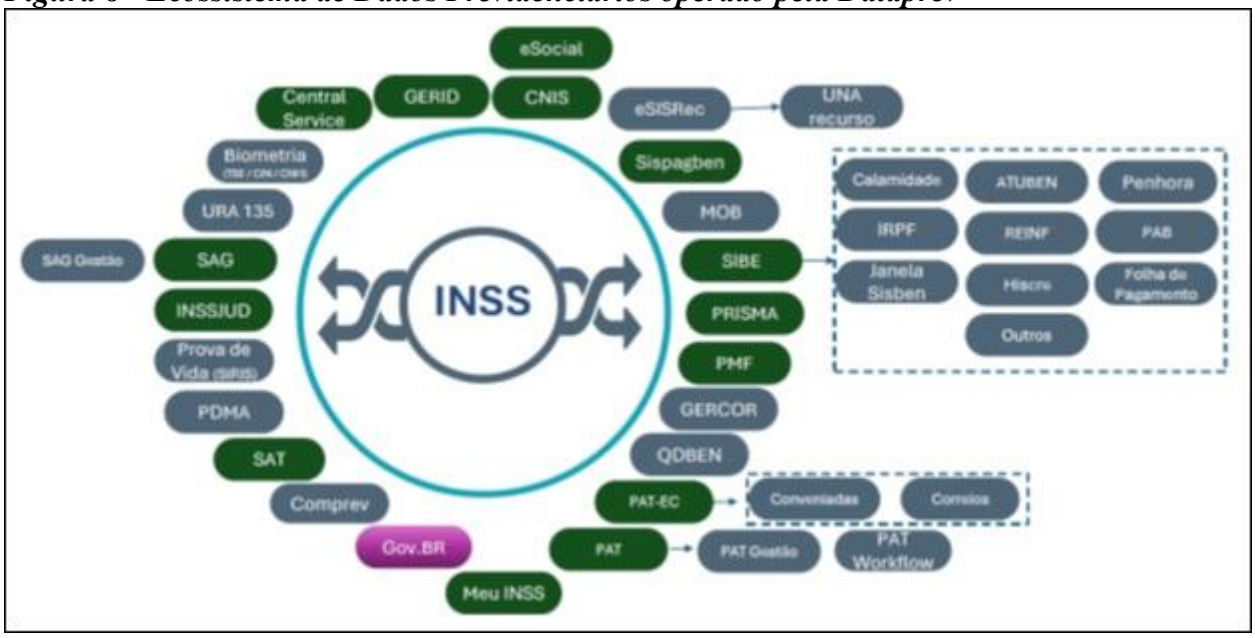
7. *Dessa forma, como beneficiários do presente trabalho temos os servidores do INSS e do MPS que utilizam os sistemas previdenciários suportados pela Dataprev em sua rotina diária de trabalho, bem como os cidadãos que utilizam os serviços prestados pelo INSS, pois espera-se redução nos tempos de análise dos requerimentos de benefícios previdenciários e assistenciais, e pelo DPMF/MPS, com esperada redução do tempo para realização e/ou da necessidade de remarcação de perícias médicas.*
8. *Os principais critérios relacionados ao trabalho são a Constituição Federal, art. 37 (princípio da eficiência), as Leis 13.303/2016 (Lei das Estatais) e 13.460/2017 (qualidade dos serviços públicos), o Decreto 9.203/2017 (governança pública), o Contrato INSS-Dataprev 34/2024 e o respectivo Acordo de Nível de Serviço (ANS), os frameworks COBIT 2019 (governança e gestão de TI) e ITIL 4 (gestão de serviços de TI), as normas ISO 20000/2018 (gestão de serviços, melhoria contínua, continuidade) e ISO 22301/2019 (continuidade de negócios, resiliência organizacional), o Acórdão 2.622/2015-TCU-Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes (decisões devem ser apoiadas por indicadores confiáveis e aderentes aos objetivos de negócio), o "Referencial Básico de Governança do TCU" (accountability, transparência, coordenação institucional e gestão das partes interessadas), documentos diversos que tratam da "Política de Modernização da Dataprev" (Planos de transformação digital, Programas de redução de dívida tecnológica, Planejamento Migração "CV3"), além de leis específicas relacionadas à criação da Dataprev e à prestação dos serviços previdenciários (e.g. Leis 6.125/1974, 8.213/1991, 13.846/2019).*
9. *O trabalho seguiu as diretrizes consignadas pela Portaria - Segecex 29/2010, que disciplina a realização de inspeções pelas unidades técnicas da Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), e as principais técnicas aplicadas foram entrevistas, visitas in loco, análise documental e cruzamentos de dados.*

10. *Nesse sentido, em relação aos trabalhos de campo feitos durante a execução da fiscalização, foi realizada uma visita completa às instalações do Datacenter da Dataprev em Brasília - DF e uma visita ao Edifício Sede da empresa no Rio de Janeiro - RJ, além de reuniões e entrevistas com gestores de diversas áreas da Dataprev, do INSS e do DPMF/MPS.*
11. *As análises e as conclusões da inspeção foram efetuadas em conformidade com as normas e técnicas de auditoria aceitas pelo TCU. Todas as evidências coletadas na fase de execução da fiscalização foram submetidas à aplicação de testes de suficiência, relevância e confiabilidade.*
12. *Este relatório está organizado em capítulos que apresentam uma breve visão geral do objeto, os quatro achados identificados, as conclusões e as propostas de encaminhamento. Os achados foram estruturados de forma sintetizada e apresentam, cada um: situação encontrada, análise e evidenciação, critérios, causas, conclusão, proposta de encaminhamento e benefícios esperados. Nos Apêndices, ao final, estão dispostos: Análise dos Comentários dos Gestores; Detalhamento Metodológico; Análise dos Relatórios de Gerenciamento de Níveis de Serviço; Oportunidades de Melhoria; Outros Fatos Relevantes; Indicadores da Jornada do Usuário; e Listas de Siglas, de Figuras, de Quadros e de Tabelas.*

II – Visão Geral

13. *A Dataprev é uma empresa pública federal vinculada ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), responsável pela prestação de serviços de tecnologia da informação e comunicações (TIC) destinados à execução de diversas políticas públicas do Estado brasileiro. Ao longo de mais de cinco décadas de atuação, a empresa consolidou-se como uma das principais organizações governamentais de processamento e gestão de dados do país, sendo responsável pela guarda e administração do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) e pela sustentação tecnológica de sistemas utilizados por órgãos das áreas de previdência, assistência social, trabalho, saúde e governo digital.*
14. *Segundo seu Plano Estratégico Institucional (PEI) 2026-2030 (peça 20), a empresa tem como propósito ampliar a capacidade de entrega de soluções tecnológicas para o Estado brasileiro, apoiando a transformação digital dos serviços públicos, a interoperabilidade de bases de dados governamentais e a melhoria da experiência dos cidadãos no acesso a direitos sociais. Entre seus objetivos estratégicos, destacam-se a oferta de capacidade tecnológica resiliente e escalável, a garantia da segurança e continuidade dos serviços, a modernização tecnológica permanente e a geração de valor público por meio de produtos e soluções digitais.*
15. *No âmbito da política previdenciária, a Dataprev é responsável pelo desenvolvimento, pela manutenção e pela operação de diversos sistemas críticos utilizados pelo INSS e pelo DPMF/MPS, incluindo soluções relacionadas ao reconhecimento de direitos previdenciários, gestão de benefícios, cadastro de informações sociais, atendimento digital e sistemas diversos de suporte às atividades de perícia médica (Perícia: PMF; Acessos: GERID, SDC; Benefícios: CNIS, Prisma, SIBE; Atendimento: PAT, Central Service, SAG, GET; e Cidadão: Multibiometria, Meu INSS).*
16. *A elevada dependência desses órgãos em relação aos serviços tecnológicos prestados pela empresa torna a disponibilidade, o desempenho e a continuidade desses sistemas fatores essenciais para a adequada prestação dos serviços públicos destinados à população. A Figura 8 ilustra a dimensão e a complexidade do ecossistema de dados previdenciários operado pela Dataprev, mostrando os principais sistemas mantidos pela empresa.*

Figura 8 - Ecossistema de Dados Previdenciários operado pela Dataprev



Fonte: Apresentação da Superintendência de Produtos da Previdência e INSS [SUPP] (peça 33, p. 8)

17. *No Apêndice C é apresentada uma tabela contendo as definições desses sistemas e sua importância no processo previdenciário.*
18. *Em conjunto, esses sistemas suportam atividades essenciais relacionadas ao reconhecimento de direitos, concessão de benefícios, realização de perícias, atendimento aos cidadãos, gestão da produtividade e tramitação dos processos previdenciários. Em razão da sua elevada criticidade, as indisponibilidades ou degradações de desempenho nesses sistemas possuem potencial para produzir impactos imediatos sobre a capacidade operacional das unidades responsáveis pela prestação dos serviços, afetando diretamente o acesso dos cidadãos a seus direitos previdenciários e assistenciais.*
19. *Nesse contexto, o TCU realizou a presente inspeção com o objetivo de apurar as causas das indisponibilidades e instabilidades registradas nos sistemas previdenciários e assistenciais operados pela Dataprev, bem como de avaliar seus impactos sobre a execução das atividades finalísticas do INSS e do DPMF/MPS (operação previdenciária). A fiscalização foi motivada por sucessivos relatos de falhas, lentidões e interrupções em sistemas críticos utilizados para análise de benefícios, atendimento aos segurados e realização de perícias médicas, além de indícios de que tais ocorrências estariam contribuindo para a redução da produtividade operacional e para o aumento dos estoques de requerimentos previdenciários pendentes de análise.*
20. *Os trabalhos concentraram-se na identificação dos fatores que explicam a ocorrência desses incidentes, na avaliação da adequação da infraestrutura e dos processos de gestão dos serviços de TI da Dataprev, bem como na análise das ações adotadas pela empresa com vistas a promover a estabilidade, a continuidade e a evolução tecnológica dos sistemas previdenciários.*
21. *Para tanto, foram realizadas entrevistas com dirigentes e equipes técnicas da Dataprev, gestores e usuários do INSS, representantes do DPMF/MPS e demais atores envolvidos na prestação dos serviços, além da análise de documentos institucionais diversos, de relatórios de monitoramento, de indicadores de desempenho, de registros de incidentes, de atas de reuniões e de instrumentos de planejamento estratégico e tecnológico da empresa.*
22. *Considerando a relevância social dos serviços suportados pela Dataprev, a inspeção buscou avaliar em que medida os mecanismos de governança, gestão, monitoramento e modernização tecnológica atualmente adotados são suficientes para assegurar a disponibilidade e a confiabilidade dos sistemas que viabilizam o acesso dos cidadãos a benefícios previdenciários e demais direitos sociais, de forma*

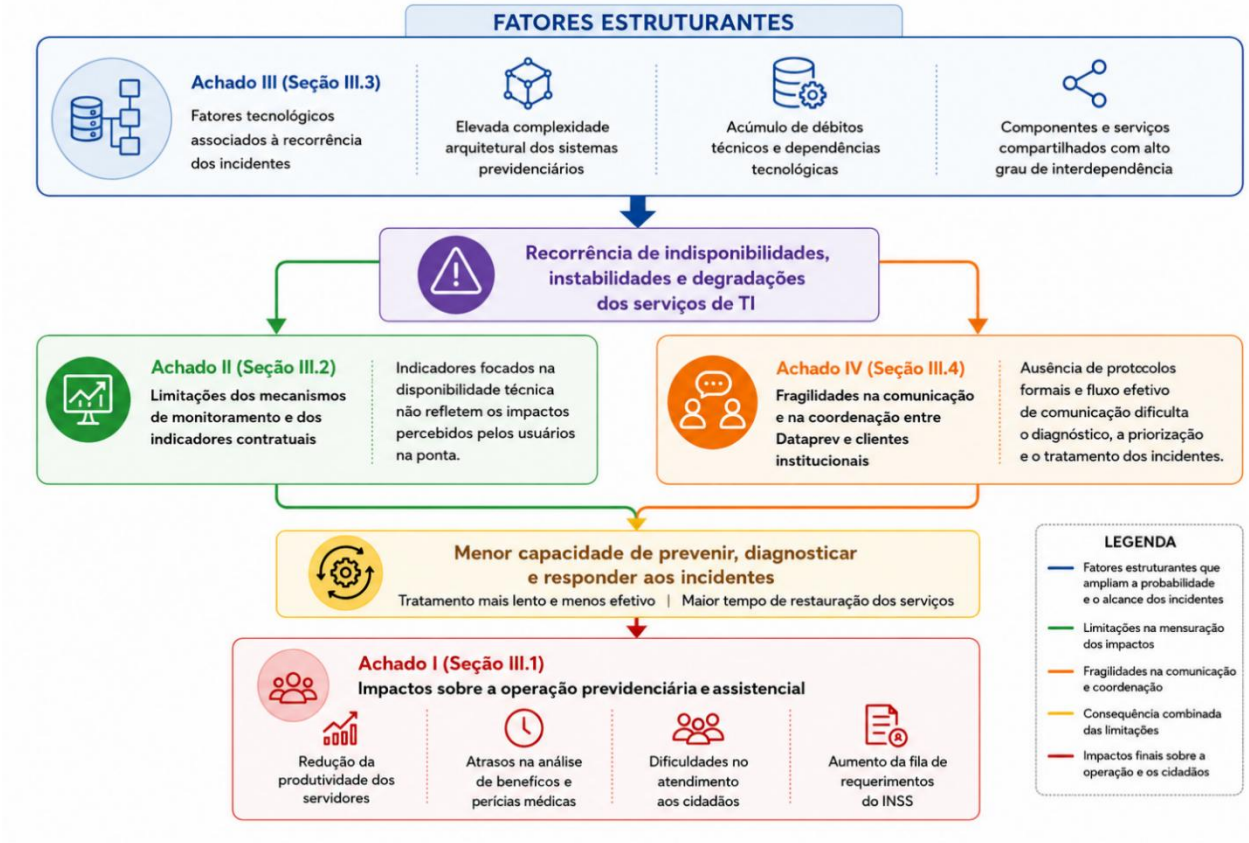
a contribuir para o aprimoramento da gestão pública e para a melhoria dos serviços prestados à sociedade.

23. *A presente fiscalização considerou como principais marcos regulatórios para balizar a atuação da Dataprev as Leis 6.125/1974 (Lei de criação da Dataprev) e 13.303/2016 (Lei das Estatais), além do Contrato 34/2024, celebrado entre o INSS e a Dataprev.*
24. *Trazendo um pouco de contexto histórico, em março de 2026 o TCU recebeu denúncia que alegava "má prestação de serviços de tecnologia da informação pela Dataprev ao INSS e ao DPMF/MPS", sobretudo quanto à "indisponibilidade recorrente e prolongada de sistemas críticos gerenciados pela Dataprev (Sistema [Integrado] de Benefícios – SIBE, Sistema de Administração de Benefícios por Incapacidade – SABI, Sistema PMF-Tarefas e Sistema de Atendimentos – SAT, entre outros)" (TC 006.163/2026-2, peça 14, parágrafos 1-2).*
25. *A denúncia dava conta de um "quadro crítico (...) nos últimos anos (indisponibilidade dos sistemas por mais de 60 dias em 2024 e por mais de 100 dias em 2025)", o qual havia se agravado "com a recente migração tecnológica final do ambiente mainframe CV3 para plataforma baixa", com "projeção de piora acentuada desse cenário para o exercício de 2026", o que "tem inviabilizado a análise tempestiva de requerimentos de benefícios previdenciários e assistenciais, com impactos diretos a um elevado quantitativo de beneficiários do INSS" (TC 006.163/2026-2, peça 14, parágrafos 3-4).*
26. *Em 14/4/2026, em instrução inicial no bojo daquela denúncia, a Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI) sugeriu, então, "a realização de uma inspeção na Dataprev, com foco na infraestrutura de TI alocada à migração do CV3 e na análise dos sistemas que suportam a operação previdenciária, podendo ser estendida ao INSS e ao MPS", com vistas a "identificar as causas da indisponibilidade, avaliar a arquitetura dos sistemas e verificar as medidas adotadas para minimizar as falhas", proposta que foi acatada pelo Relator no dia seguinte (TC 006.163/2026-2, peça 14, em especial parágrafo 11).*
27. *A presente fiscalização também apresenta elevada materialidade sob a perspectiva financeira. Os serviços objeto da inspeção são prestados no âmbito do Contrato 34/2024 (peça 9, p. 3), celebrado entre o INSS e a Dataprev, cujo valor global estimado alcança **R$ 2.377.127.804,40** para o período de sessenta meses, correspondentes a cerca de **R$ 39,6 milhões mensais**. Considerando-se a relevância dos sistemas suportados por esse contrato para a operacionalização das políticas previdenciárias e assistenciais, bem como a sua criticidade para a prestação de serviços a milhões de cidadãos, eventuais deficiências relacionadas à disponibilidade, à estabilidade e à governança desses serviços possuem potencial de produzir impactos operacionais, sociais e financeiros significativos.*

III – Achados

28. *As evidências indicam que as indisponibilidades, instabilidades e degradações de desempenho observadas nos sistemas previdenciários críticos não decorrem de um fator isolado, mas da interação entre aspectos tecnológicos, operacionais e de governança.*
29. *A relação entre os quatro achados identificados nesta inspeção pode ser compreendida como um encadeamento lógico de fatores de risco, limitações de gestão e seus reflexos sobre a execução da política previdenciária. Conforme ilustra a Figura 2, a elevada complexidade arquitetural dos sistemas e o acúmulo de débitos técnicos constituem fatores estruturantes que favorecem a recorrência de indisponibilidades e degradações dos serviços de TI (Seção III.3). Os efeitos dessas ocorrências são potencializados por limitações dos mecanismos de monitoramento contratual (Seção III.2) e por fragilidades nos processos de comunicação e coordenação entre a Dataprev e seus clientes institucionais (Seção III.4), repercutindo, em última instância, sobre a produtividade operacional do INSS e do DPMF/MPS, bem como sobre a qualidade dos serviços disponibilizados aos cidadãos (Seção III.1).*

Figura 9 - Relação entre os quatro achados identificados na inspeção



Fonte: elaboração própria.

30. *Embora a inspeção tenha identificado avanços relevantes decorrentes das iniciativas de modernização tecnológica conduzidas pela Dataprev, em especial a migração das funcionalidades do ambiente CV3 para a plataforma baixa, as evidências demonstraram que a transformação tecnológica ainda se encontra em curso e que permanecem desafios relacionados à disponibilidade dos serviços, à sustentabilidade da arquitetura dos sistemas, à governança da prestação dos serviços de TI e à coordenação entre as instituições envolvidas.*

31. *Os achados apresentados nas seções seguintes examinam essas diferentes dimensões de forma complementar. Inicialmente, são analisados os impactos operacionais das indisponibilidades dos sistemas sobre a execução das atividades previdenciária e assistencial (Seção III.1). Em seguida, são avaliadas as limitações dos mecanismos de monitoramento contratual (Seção III.2), os fatores tecnológicos associados à recorrência dos incidentes (Seção III.3) e, por fim, os aspectos relacionados à comunicação institucional e à coordenação entre os atores envolvidos na prestação dos serviços (Seção III.4).*

32. *Por fim, considerando-se que a finalidade precípua desta fiscalização consistiu em avaliar os reflexos dos serviços de TI sobre a execução das políticas previdenciárias e assistenciais, o principal aspecto examinado neste relatório foi o impacto operacional das indisponibilidades dos sistemas na produtividade dos servidores, na realização das perícias médicas, no atendimento aos cidadãos e, de modo geral, na capacidade operacional do INSS.*

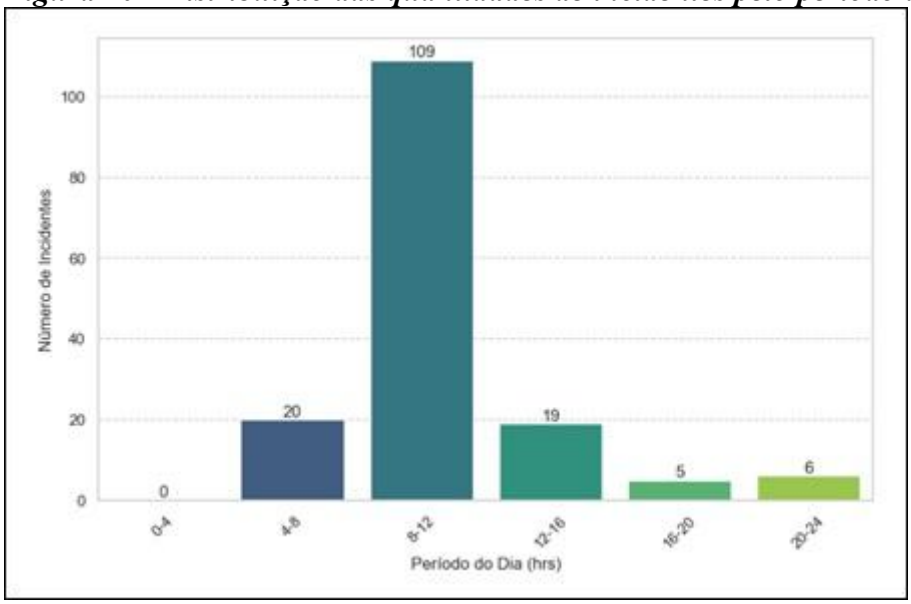
III.1 – Indisponibilidades e instabilidades recorrentes dos sistemas impactam os serviços previdenciários e assistenciais prestados na ponta

33. *Conforme evidenciado nesta seção, a equipe de inspeção identificou que as indisponibilidades, instabilidades e degradações de desempenho observadas nos sistemas previdenciários e assistenciais críticos providos pela Dataprev produziram impactos relevantes sobre a execução da operação previdenciária. As ocorrências reduziram a produtividade dos servidores do INSS e do DPMF/MPS, dificultaram a prestação dos serviços aos cidadãos e contribuíram para o aumento do tempo*

necessário à análise dos requerimentos previdenciários e assistenciais. Tais evidências demonstraram que a qualidade dos serviços de TI deve ser avaliada não apenas pela disponibilidade técnica dos sistemas, mas, sobretudo, por sua capacidade de sustentar, de forma contínua e adequada, os processos de negócio das políticas previdenciárias.

34. *A relevância deste achado é embasada por diferentes conjuntos de evidências produzidos de forma independente pela Dataprev e pelo INSS. A empresa, por exemplo, encaminhou relação contemplando 159 incidentes que ela mesma classificou como graves, registrados entre outubro de 2024 e maio de 2026 (peça 35)[48], critério de inclusão que já exclui da base os eventos de menor severidade e as situações de mera degradação sem indisponibilidade. A soma das durações individualmente registradas para cada sistema afetado totaliza cerca de 688 horas de indisponibilidade, contudo, como parte desses incidentes compartilha uma mesma causa-raiz e produz registros simultâneos em múltiplos sistemas dependentes de componentes de infraestrutura comuns, a equipe da inspeção consolidou em um único evento os registros cujas janelas de indisponibilidade se sobrepõem ou se iniciam em intervalo de até 15 minutos entre si. Essa consolidação resultou na identificação de 94 eventos de indisponibilidade efetivamente distintos, totalizando 469,5 horas, com tempo médio de aproximadamente 5 horas por evento, quantitativo que reflete de forma mais precisa a duração real das indisponibilidades, evitando a contagem múltipla de um mesmo evento originador.*
35. *A análise indicou que pelo menos 128 desses incidentes graves, equivalentes a aproximadamente 80,5% do total, tiveram início no intervalo entre 8h e 18h, período de funcionamento regular das unidades do INSS e do DPMF/MPS (Figura 3), atingindo sistemas essenciais ao reconhecimento de direitos previdenciários, ao atendimento dos cidadãos e à realização de perícias médicas.*

Figura 10 - Distribuição das quantidades de incidentes pelo período do dia



Fonte: elaboração própria.

36. *De forma complementar, o INSS produziu documentos que evidenciaram que as indisponibilidades nos sistemas provocaram redução de produtividade de até 40% nas Centrais Especializadas de Análise de Benefícios (CEABs) em períodos críticos e resultaram em prejuízos financeiros potenciais da ordem de R$ 233,2 milhões (peça 17, p. 8), valores que refletem as dimensões operacional e monetária do problema.*

[48] Registre-se que parte dos registros constantes dessa relação está associada a causas externas à governança direta da Dataprev, como falhas de operadoras de telecomunicações e problemas em circuitos de responsabilidade do INSS, circunstância que não compromete a conclusão quanto à relevância e à recorrência dos impactos identificados neste achado.

37. *Essas evidências documentais são corroboradas por relatos obtidos em entrevistas com gestores do INSS, servidores das Centrais de Análise, representantes das APSs e integrantes do DPMF, que relataram de forma consistente situações em que os sistemas permaneciam formalmente disponíveis, mas inviabilizavam, na prática, a realização tempestiva das atividades.*
38. *Em conjunto, essas evidências indicam que os incidentes extrapolaram o ambiente tecnológico, tendo produzido efeitos concretos sobre a capacidade operacional do INSS e do DPMF/MPS e sobre a prestação dos respectivos serviços públicos aos cidadãos.*

Situação encontrada

39. *Durante os últimos anos, em especial de 2024 a 2026, foram registrados incidentes recorrentes de indisponibilidades, instabilidades, degradações de desempenho e lentidão em diversos sistemas previdenciários críticos mantidos e operados pela Dataprev, utilizados pelo INSS e pelo DPMF/MPS para a execução de atividades essenciais relacionadas ao reconhecimento de direitos previdenciários, à manutenção de benefícios, à realização de perícias médicas e ao atendimento dos cidadãos. Tal fato foi trazido à tona no âmbito de denúncia feita ao TCU (TC 006.163/2026-2, peça 14).*
40. *As entrevistas realizadas junto às áreas de negócio do INSS, ao DPMF/MPS e à própria Dataprev (peças 11-13, 23, 26 e 27) demonstraram que tais ocorrências afetaram diversos sistemas considerados essenciais para a operacionalização dos serviços previdenciários (e.g. CNIS, SIBE, PAT, PRISMA, GERID e sistemas relacionados à atividade pericial). Embora os indicadores corporativos apresentados pela Dataprev apontem níveis elevados de disponibilidade dos serviços (peça 41, p. 26-27), os usuários entrevistados relataram situações frequentes de lentidão excessiva, falhas de autenticação, interrupções temporárias, indisponibilidades parciais de funcionalidades e represamento de processamentos, as quais, na prática, dificultaram ou impediram a execução regular das atividades laborais.*
41. *Os relatos obtidos junto às CEABs, por exemplo, indicaram que as instabilidades dos sistemas impactam diretamente a produtividade dos servidores responsáveis pela apreciação dos requerimentos previdenciários, reduzindo a capacidade de processamento dos pedidos e contribuindo para o aumento dos estoques de processos pendentes de análise (peça 11).*
42. *De forma semelhante, representantes do DPMF/MPS relataram que interrupções e degradações de sistemas críticos ocasionaram atrasos, reagendamentos e dificuldades operacionais na realização de perícias médicas, afetando a prestação dos serviços aos segurados (peça 13).*
43. *Ademais, as narrativas dos gestores das Agências da Previdência Social (APSs) revelaram que, em várias ocasiões, os sistemas permaneceram tecnicamente disponíveis, mas apresentaram desempenho incompatível com a execução normal das atividades, gerando tempos de resposta longos, necessidade de repetição de operações, perda de produtividade e aumento do tempo de atendimento ao cidadão (peça 11).*
44. *Os gestores entrevistados relataram que os servidores que atuam nas APSs, com frequência, precisam adotar procedimentos de contingência para minimizar os impactos das falhas, o que evidencia a existência de mecanismos de resiliência operacional que, embora reduzam os efeitos imediatos sobre os atendimentos, não eliminam os prejuízos decorrentes das degradações dos serviços de TI (peça 11).*
45. *Adicionalmente, a inspeção identificou que houve um aumento previsível na quantidade de incidentes logo após o processo de modernização tecnológica e migração de ambientes computacionais associado ao projeto "CV3", período em que foram registradas diversas ocorrências de instabilidade reconhecidas tanto pela Dataprev quanto pelos órgãos usuários dos serviços. Entretanto, as evidências apontaram ter havido melhora dos indicadores de estabilidade após a fase inicial da migração, sugerindo que as medidas mitigadoras contribuíram para a estabilização posterior do ambiente (peça 12, p. 3; peça 13, p. 1).*
46. *Em síntese, os elementos obtidos pela equipe de fiscalização indicaram que as indisponibilidades e instabilidades observadas nos sistemas previdenciários críticos têm produzido impactos relevantes sobre a execução da operação previdenciária, reduzindo a produtividade operacional, aumentando o esforço necessário para a realização das atividades, dificultando a prestação tempestiva dos serviços*

aos cidadãos e contribuindo para a formação e o aumento do estoque de requerimentos pendentes de análise, informalmente conhecido como "Fila do INSS". A Figura 4 mostra o aumento desse estoque até janeiro de 2026 (peça 19, p. 299):

Figura 11 - Evolução do estoque de requerimentos aguardando análise ("Fila do INSS")



Fonte: Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão [Dirben/INSS], 2026 (peça 19, p. 299).

<u>*Análise e evidenciação*</u>

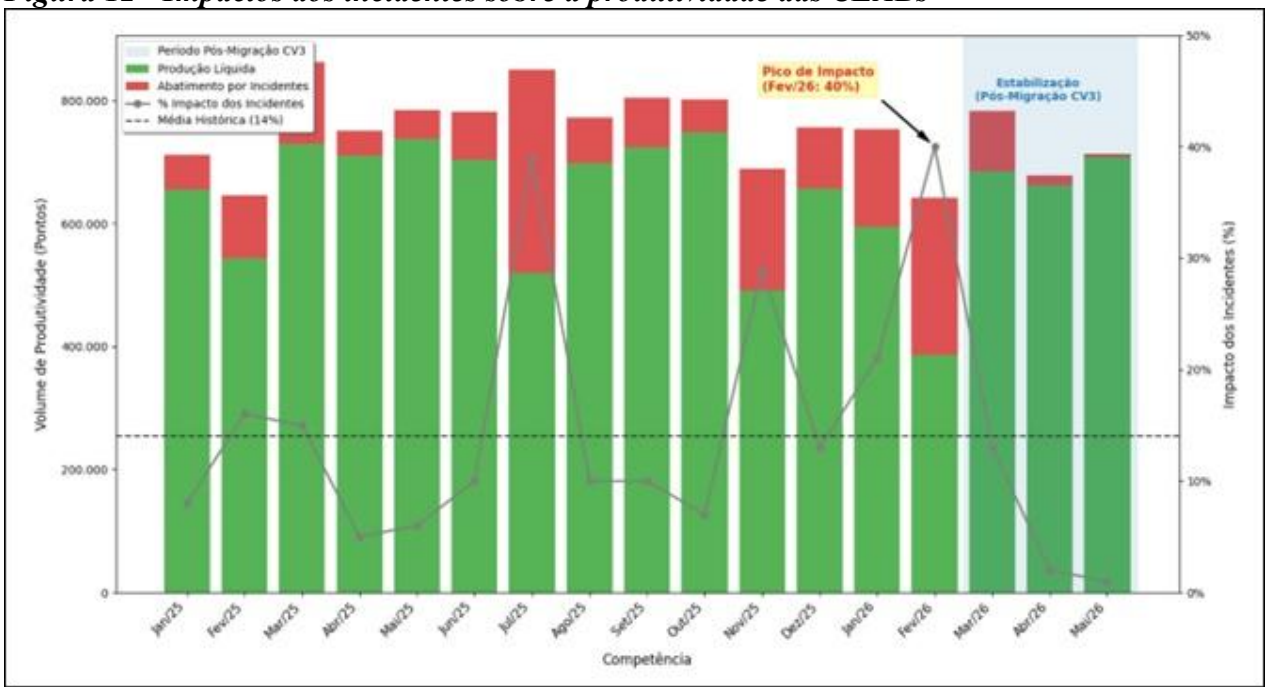
47. *O conjunto de evidências coletado ao longo da inspeção demonstra que as indisponibilidades, instabilidades e degradações de desempenho observadas nos sistemas previdenciários não constituem eventos isolados, mas fenômenos recorrentes capazes de produzir impactos relevantes sobre a execução operação previdenciária.*
48. *Diversos gestores entrevistados relataram situações em que os sistemas permaneciam formalmente disponíveis, porém apresentavam lentidão excessiva, falhas intermitentes, perda de sessões, atrasos no processamento de transações ou indisponibilidades parciais de funcionalidades, as quais inviabilizavam a realização tempestiva das atividades, conforme as atas de reuniões acostadas às peças 11-13.*
49. *Essa percepção foi observada de forma consistente entre diferentes grupos de usuários entrevistados, incluindo gestores do INSS, servidores das Centrais de Análise, representantes das APSs e integrantes do DPMF. Essas manifestações indicaram que os problemas afetam, sobretudo, sistemas considerados críticos para a operação previdenciária, tais como CNIS, SIBE, PAT, PRISMA, GERID, SAT, PMF e Meu INSS.*
50. *Os gestores do INSS relataram que esses eventos de indisponibilidade ou de degradação da performance dos sistemas reduzem a capacidade de processamento dos requerimentos, ocasionando perdas de produtividade e dificultando o cumprimento das metas de análise estabelecidas pela administração do órgão, conforme se constata no Ofício SEI 131/2026/COADE/CGGOV/DIGOV/INSS (peça 10), o qual apresenta troca de e-mails e documentos solicitando providências e/ou reclassificações, para tipologias mais graves, de incidentes que a Dataprev havia classificado inicialmente como sendo mais simples.*
51. *De forma geral, o referido documento reforça a elevada dependência dos serviços previdenciários em relação aos sistemas operados pela Dataprev, os impactos concretos das indisponibilidades sobre as atividades finalísticas do INSS, as dificuldades de comunicação e de coordenação entre as instituições e as divergências quanto à caracterização, à mensuração e ao tratamento dos incidentes.*
52. *A equipe de monitoramento do Contrato INSS-Dataprev 34/2024 relatou, ainda, dificuldades recorrentes na obtenção de respostas tempestivas da Dataprev para demandas encaminhadas, incluindo encerramento de chamados sem solução satisfatória e comunicação técnica inadequada aos usuários, aspectos detalhados no Achado 4 (Seção III.4), que tratam das fragilidades nos processos de*

comunicação e coordenação institucional. Tais dificuldades contribuem para a percepção de degradação do serviço e para a redução da capacidade operacional das equipes.

53. *Foi informado, ainda, que incidentes reconhecidos são considerados para fins de abatimento das metas dos servidores, o que demonstra haver reconhecimento institucional dos impactos operacionais decorrentes dessas falhas tecnológicas.*

54. *Nesse sentido, a Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão (Dirben) produziu documento (peça 16) que estima a perda de produtividade dos servidores causada pelas indisponibilidades ou instabilidades dos sistemas utilizados para o reconhecimento de direitos. Segundo esses dados, as reduções nas metas mensais dos servidores chegaram a alcançar um pico de cerca de **40%** de impacto em fevereiro de 2026, com média de **14%** de impacto de 2025 até maio de 2026. Cabe ressaltar que houve uma redução consistente nos meses de março a maio de 2026, período posterior à estabilização da migração do CV3 (Figura 5).*

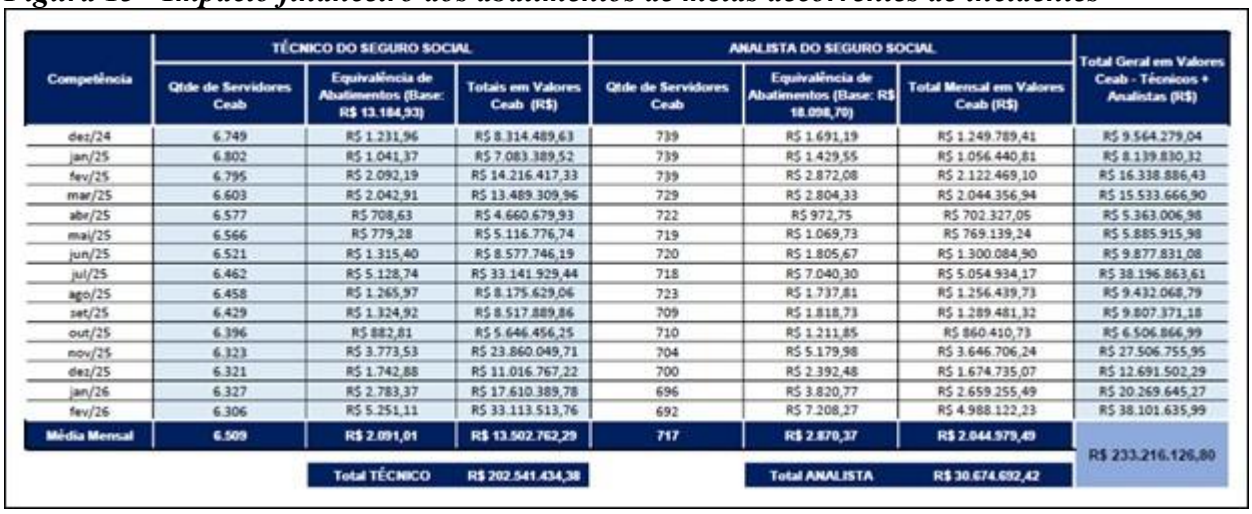
Figura 12 - Impactos dos incidentes sobre a produtividade das CEABs



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do documento "Historico_de_Abatimentos.pdf" (peça 16).

55. *Outro documento importante é a "Memoria_de_Calculo_Impacto_Abatimentos_2.pdf" (peça 15), que subsidiou a elaboração da Nota Técnica Conjunta 24586117/2026/DTI/DGP-INSS (peça 17), na qual foi apontado o impacto financeiro potencial dos abatimentos de meta decorrentes de incidentes nos sistemas no período de dezembro de 2024 a fevereiro de 2026, totalizando cerca de **R$ 233.216.126,80** em prejuízos (Figura 6).*

Figura 13 - Impacto financeiro dos abatimentos de metas decorrentes de incidentes



Competência	TÉCNICO DO SEGURO SOCIAL			ANALISTA DO SEGURO SOCIAL			Total Geral em Valores Ceab - Técnicos + Analistas (R$)
	Qtde de Servidores Ceab	Equivalência de Abatimentos (Base: R$ 13.184,93)	Totais em Valores Ceab (R$)	Qtde de Servidores Ceab	Equivalência de Abatimentos (Base: R$ 18.098,70)	Total Mensal em Valores Ceab (R$)	
dez/24	6.749	R$ 1.231,96	R$ 8.314.489,63	739	R$ 1.691,19	R$ 1.249.789,41	R$ 9.564.279,04
jan/25	6.802	R$ 1.041,37	R$ 7.083.389,52	739	R$ 1.429,55	R$ 1.056.440,81	R$ 8.139.830,32
fev/25	6.795	R$ 2.092,19	R$ 14.216.417,33	739	R$ 2.872,08	R$ 2.122.469,10	R$ 16.338.886,43
mar/25	6.603	R$ 2.042,91	R$ 13.489.309,96	729	R$ 2.804,33	R$ 2.044.356,94	R$ 15.533.666,90
abr/25	6.577	R$ 708,63	R$ 4.660.679,93	722	R$ 972,75	R$ 702.327,05	R$ 5.363.006,98
mai/25	6.566	R$ 779,28	R$ 5.116.776,74	719	R$ 1.069,73	R$ 769.139,24	R$ 5.885.915,98
jun/25	6.521	R$ 1.315,40	R$ 8.577.746,19	720	R$ 1.805,67	R$ 1.300.084,90	R$ 9.877.831,08
jul/25	6.462	R$ 5.128,74	R$ 33.141.929,44	718	R$ 7.040,30	R$ 5.054.934,17	R$ 38.196.863,61
ago/25	6.458	R$ 1.265,97	R$ 8.175.629,06	723	R$ 1.737,81	R$ 1.256.439,73	R$ 9.432.068,79
set/25	6.429	R$ 1.324,92	R$ 8.517.889,86	709	R$ 1.818,73	R$ 1.289.481,32	R$ 9.807.371,18
out/25	6.396	R$ 882,81	R$ 5.646.456,25	710	R$ 1.211,85	R$ 860.410,73	R$ 6.506.866,99
nov/25	6.323	R$ 3.773,53	R$ 23.860.049,71	704	R$ 5.179,98	R$ 3.646.706,24	R$ 27.506.755,95
dez/25	6.321	R$ 1.742,88	R$ 11.016.767,22	700	R$ 2.392,48	R$ 1.674.735,07	R$ 12.691.502,29
jan/26	6.327	R$ 2.783,37	R$ 17.610.389,78	696	R$ 3.820,77	R$ 2.659.255,49	R$ 20.269.645,27
fev/26	6.306	R$ 5.251,11	R$ 33.113.513,76	692	R$ 7.208,27	R$ 4.988.122,23	R$ 38.101.635,99
Média Mensal	**6.509**	**R$ 2.091,01**	**R$ 13.502.762,29**	**717**	**R$ 2.870,37**	**R$ 2.044.979,49**	R$ 233.216.126,80
		Total TÉCNICO	**R$ 202.541.434,38**		**Total ANALISTA**	**R$ 30.674.692,42**	

Fonte: Nota Técnica Conjunta 24586117/2026/DTI/DGP-INSS (peça 17, p. 8).

56. *A análise concentrou-se na avaliação dos efeitos dos incidentes sobre a capacidade produtiva das CEABs. Os dados consolidados na Nota evidenciam que episódios de indisponibilidade ou instabilidade dos sistemas utilizados na instrução e análise de processos associados a benefícios previdenciários produziram redução significativa da capacidade produtiva potencial dessas unidades (peça 17, p. 1).*
57. *Cabe reforçar que se trata de estimativa produzida pelo próprio INSS, a partir de metodologia própria de monetização de abatimentos de produtividade, e não de apuração de dano líquido e certo ou de valor imputável à Dataprev, mas de indicador da magnitude do impacto percebido pela área finalística do Instituto.*
58. *A referida Nota Técnica identificou a ocorrência de três meses com impacto sistêmico especialmente elevado, caracterizando eventos de grande magnitude operacional (Tabela 1):*

Tabela 1 - Meses com impacto elevado sobre a produção (eventos de grande magnitude operacional)

Competência	***Impacto sobre a produção***
Julho/2025	*38,9%*
Novembro/2025	*28,6%*
Fevereiro/2026	*39,8%*

Fonte: Nota Técnica Conjunta 24586117/2026/DTI/DGP-INSS (peça 17, p. 7).

59. *Esses três meses concentraram **783.921 pontos de abatimentos sistêmicos**, o que corresponde a aproximadamente **44,3%** de todo o impacto registrado no período analisado. Esse comportamento evidencia a ocorrência de episódios críticos de instabilidade sistêmica com impacto operacional significativamente superior à média do período.*
60. *No âmbito do DPMF/MPS, os relatos apontam que as indisponibilidades de sistemas críticos comprometem a realização das perícias médicas agendadas, provocam atrasos, exigem reagendamentos e aumentam o tempo necessário para a conclusão dos processos. Considerando-se que a atividade pericial depende da consulta a informações cadastrais, históricas e documentais disponibilizadas pelos sistemas da Dataprev, mesmo interrupções de curta duração podem produzir efeitos significativos sobre a prestação do serviço aos cidadãos, conforme corrobora o documento "Resumo_Informacoes_Complementares.pdf" ao apontar que, entre janeiro de 2025 e maio de 2026, **389.632** perícias médicas foram canceladas devido a falhas nos sistemas (peça 18).*
61. *As entrevistas realizadas com gestores das APSs evidenciaram situações semelhantes, conforme ata de reunião realizada em 28/5/2026 com gestores da Dirben (peça 11). Os servidores relataram que, em diversas ocasiões, os sistemas permaneciam acessíveis, porém apresentavam desempenho insuficiente para suportar o fluxo regular de atendimento, apontando que "falhas sistêmicas generalizadas elevam*

o estresse do ambiente de trabalho, tendo gerado episódios históricos de desgaste e agressões físicas ou verbais nas unidades de balcão" (peça 11, p. 2).

62. *Nesses casos, observou-se aumento do tempo de atendimento, necessidade de repetição de operações, retrabalho e utilização de procedimentos de contingência. Esses mecanismos, embora contribuam para reduzir o impacto imediato sobre os segurados, transferem custos operacionais para as unidades de atendimento e reduzem a eficiência global do processo de prestação dos serviços previdenciários.*
63. *A equipe de fiscalização também verificou que parcela significativa dos eventos relatados está associada ao período de implantação e estabilização da migração tecnológica conhecida como "CV3". As informações obtidas junto à Dataprev e aos órgãos usuários demonstraram que a migração representou iniciativa estratégica e necessária de modernização dos ambientes computacionais, envolvendo sistemas de elevada criticidade operacional, e que, apesar dos benefícios esperados e da posterior melhoria dos indicadores de estabilidade, foram registradas ocorrências de indisponibilidade e de degradação operacional durante o período de transição, fato reconhecido tanto pela empresa quanto pelos órgãos clientes durante as entrevistas (peças 11-13, 23, 26 e 27).*
64. *Dessa forma, o conjunto de evidências obtidas demonstrou que as indisponibilidades e instabilidades observadas nos sistemas previdenciários críticos afetaram a execução da operação previdenciária, produzindo impactos sobre a produtividade dos servidores, a realização de perícias médicas, o atendimento aos cidadãos e a capacidade de processamento dos requerimentos previdenciários.*
65. *Tais efeitos evidenciaram que a avaliação da qualidade dos serviços de TI deve considerar não apenas a disponibilidade técnica dos sistemas, mas, também, a sua efetiva capacidade de suportar, de forma contínua e adequada, os processos de negócio que viabilizam a prestação dos serviços públicos previdenciários.*

<u>Critérios</u>

66. *Considerando-se que os sistemas previdenciários operados pela Dataprev constituem infraestrutura essencial para a execução das políticas públicas sob responsabilidade do INSS e do DPMF/MPS, podem ser utilizados como critérios os princípios da eficiência previstos no caput do art. 37 da Constituição Federal (princípio da eficiência), as diretrizes de governança estabelecidas pelo Decreto 9.203/2017 (art. 4º, incisos I, II e III – governança, monitoramento e avaliação) e os direitos dos usuários previstos na Lei 13.460/2017, em especial aqueles relacionados à regularidade, continuidade, efetividade e adequada prestação dos serviços públicos.*
67. *Também foram considerados os objetivos estratégicos estabelecidos pela própria Dataprev em seu Plano Estratégico Institucional (PEI) 2026-2030 (peça 20), em seu Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC) 2026-2030 (peça 21) e em seu Plano de Ação 2026 (peça 22), documentos que preveem o fortalecimento da resiliência operacional, da continuidade dos serviços e da modernização tecnológica.*
68. *Complementarmente, foram utilizados como referenciais de boas práticas os frameworks COBIT 2019 (Objetivos de Gerenciamento APO12, DSS02, DSS04 e MEA01) e ITIL 4 (Processos de Gestão Problem Management e Continual Improvement), em especial os processos relacionados à gestão de riscos, à continuidade dos serviços, à gestão de incidentes, à gestão de problemas, ao monitoramento do desempenho e à melhoria contínua, os quais serviram de base para a avaliação das situações encontradas e para a formulação das propostas de encaminhamento apresentadas pela equipe.*

<u>Causas</u>

69. *As evidências analisadas indicam que os impactos descritos neste achado estão associados a diferentes fatores, cuja análise detalhada é apresentada nas seções seguintes deste relatório.*
70. *No plano tecnológico, a elevada complexidade arquitetural dos sistemas previdenciários, o acúmulo de débitos técnicos e a existência de componentes compartilhados aumentam o risco de ocorrência e propagação dos incidentes, conforme tratado na Seção III.3.*
71. *No plano do monitoramento, os indicadores contratuais atualmente utilizados não capturam integralmente situações de lentidão, indisponibilidade parcial de funcionalidades, filas de*

processamento e dificuldades enfrentadas pelos usuários na execução das atividades de negócio, conforme analisado na Seção III.2.

72. *No plano da comunicação e coordenação institucional, fragilidades nos fluxos de comunicação entre Dataprev e seus clientes dificultam o diagnóstico, a priorização e o tratamento tempestivo dos incidentes, aspecto examinado na Seção III.4.*
73. *Em síntese, os impactos operacionais observados neste achado estão relacionados a fatores de natureza tecnológica, de monitoramento e de coordenação institucional, que são examinados de forma específica nos demais achados desta fiscalização.*

Boas Práticas

74. *Embora o Achado III.1 trate de indisponibilidades e instabilidades que impactam os serviços prestados aos cidadãos pelo INSS e pelo DPMF/MPS, a inspeção também identificou iniciativas e práticas que podem ser consideradas aspectos positivos ou boas práticas apontadas a seguir:*

a) *Processo estruturado de modernização tecnológica dos sistemas previdenciários: a Dataprev vem conduzindo amplo programa de modernização tecnológica, incluindo a migração de sistemas críticos para arquiteturas mais modernas, adoção de estratégias de multinuvem, ampliação da automação operacional e modernização dos ambientes computacionais, conforme seu "Plano de Ação 2026" (peça 22). A iniciativa "CV3" representou um dos maiores projetos de transformação tecnológica já realizados na empresa, o que demonstra preocupação institucional com a redução da dependência de tecnologias legadas e o aumento da resiliência operacional;*
b) *Gestão formal de incidentes, problemas e mudanças: a Dataprev possui processos estruturados para gestão de incidentes, problemas, mudanças e crises operacionais, alinhados a práticas amplamente adotadas no mercado de TI (peça 42). A existência desses processos contribui para a rastreabilidade dos eventos, a coordenação das equipes técnicas e a adoção tempestiva de medidas corretivas e preventivas;*
c) *Capacidade de resposta e estabilização após eventos críticos: as evidências indicaram que, após as instabilidades verificadas durante o processo de migração tecnológica, a Dataprev implementou diversas ações de estabilização, monitoramento reforçado e acompanhamento executivo dos incidentes, resultando em melhoria dos indicadores operacionais observados nos meses subsequentes. As atas das entrevistas realizadas com gestores revelaram mobilização institucional significativa para tratamento dos problemas identificados, a exemplo da reunião com a Superintendência de Produtos da Previdência (SUPP) e INSS (peça 23);*
d) *Resiliência operacional das APS e das áreas finalísticas do INSS: embora não constitua uma prática da Dataprev propriamente dita, a inspeção constatou uma capacidade de adaptação das áreas operacionais do INSS e das APSs diante das indisponibilidades dos sistemas. A utilização de procedimentos de contingência, reorganização e reagendamento de atendimentos, bem como de mecanismos alternativos de trabalho, contribui para reduzir impactos mais severos das indisponibilidades dos sistemas sobre os cidadãos e garantir a continuidade mínima dos serviços.*

Conclusão

75. *As evidências obtidas durante a inspeção permitem concluir que as indisponibilidades, instabilidades e degradações de desempenho observadas nos sistemas previdenciários críticos operados pela Dataprev têm produzido impactos relevantes sobre a execução da operação previdenciária, especialmente no período de 2024 a 2026, afetando a produtividade dos servidores do INSS, a realização das perícias médicas e a consequente capacidade de atendimento aos cidadãos.*
76. *Embora a Dataprev apresente elevados níveis de disponibilidade técnica dos seus ambientes computacionais e tenha promovido importantes iniciativas de modernização tecnológica, em especial no contexto da migração "CV3", persistem ocorrências capazes de comprometer a efetiva prestação dos serviços previdenciários e assistenciais, sobretudo em sistemas considerados essenciais para o reconhecimento de direitos e a operacionalização dos benefícios.*
77. *A inspeção evidenciou, ainda, que a indisponibilidade dos sistemas e seus impactos têm como causa fatores associados à complexidade da arquitetura dos sistemas, à dívida tecnológica acumulada, às*

limitações dos atuais mecanismos de monitoramento para capturarem de maneira efetiva a experiência operacional dos usuários e a falhas de comunicação entre a Dataprev e o INSS.

78. *Considerando que esses fatores são examinados detalhadamente nos demais achados desta fiscalização, não se propõe encaminhamento específico no âmbito deste achado. As conclusões e propostas apresentadas nas Seções III.2, III.3 e III.4 contemplam os aspectos relacionados ao monitoramento dos níveis de serviço, aos fatores tecnológicos associados aos incidentes e à comunicação e coordenação institucional, respectivamente.*

III.2 – Indicadores do Contrato 34/2024 não refletem SUFICIENTEMENTE o impacto operacional das indisponibilidades DOS SISTEMAS DE TI No serviço prestado NA PONTA

79. *As evidências obtidas durante a inspeção indicam que, embora o Contrato INSS-Dataprev 34/2024 tenha aperfeiçoado os mecanismos de monitoramento da disponibilidade dos serviços de TI prestados ao INSS e ao DPMF/MPS, os indicadores atualmente adotados permanecem insuficientes para refletir suficientemente os impactos operacionais decorrentes das indisponibilidades e instabilidades dos sistemas previdenciários críticos. Os indicadores concentram-se na disponibilidade técnica dos produtos e componentes monitorados, sem captar adequadamente a abrangência dos incidentes sobre múltiplos sistemas, a interrupção da jornada de trabalho dos usuários e os efeitos sobre a prestação dos serviços previdenciários.*
80. *Como consequência, verifica-se assimetria entre a elevada disponibilidade técnica aferida pela Dataprev e as limitações efetivamente experimentadas pelos usuários na execução de suas atividades, dificultando a avaliação da qualidade dos serviços prestados e a priorização de ações voltadas à melhoria da continuidade operacional.*

<u>Situação encontrada</u>

81. *O modelo atualmente adotado para monitoramento da qualidade dos serviços de TI previdenciários e assistenciais prestados pela Dataprev resulta de evolução recente da sistemática contratual de aferição dos níveis mínimos de serviço. Essa evolução buscou conferir maior objetividade à mensuração das indisponibilidades e reduzir divergências interpretativas entre a Dataprev e seus clientes institucionais quanto ao cumprimento dos níveis de serviço contratados.*
82. *Tal evolução decorreu, em parte, de recomendações formuladas pela Auditoria Interna da Dataprev (AUDI) na fiscalização 1371105/2023, realizada em outubro de 2023, a qual identificou ambiguidades nas definições conceituais de "indisponibilidade" e nas situações que caracterizavam sua ocorrência nos contratos então vigentes. Segundo aquela auditoria, tais fragilidades favoreciam interpretações divergentes entre a Dataprev e seus clientes institucionais, comprometendo a uniformidade da apuração dos níveis de serviço e gerando conflitos na avaliação do desempenho contratual (peça 24, p. 11, Seção 3 – Conclusões e Recomendações, parágrafo 3.1, último item).*
83. *Em resposta a essas recomendações, o contrato (peças 9 e 25), por meio de seu Anexo II (Níveis Mínimos de Serviço – NMS), passou a prever o acompanhamento de quatro novos indicadores principais, representando importante aperfeiçoamento em relação ao modelo anterior, que adotava apenas um indicador TGR – Total de Glosas Registradas (peça 24, p. 4 e 7).*
84. *Não obstante esses avanços, as evidências obtidas durante a presente fiscalização indicam que os indicadores contratuais ainda privilegiam a mensuração da disponibilidade técnica dos produtos e componentes monitorados, sem refletir, de forma suficiente, os efeitos das indisponibilidades sobre a operação dos órgãos usuários. Na prática, enquanto a aferição contratual se concentra na disponibilidade dos serviços de tecnologia da informação, as áreas finalísticas do INSS e do DPMF/MPS percebem os impactos das falhas por meio da interrupção da jornada de trabalho, da impossibilidade de concluir atendimentos, do reagendamento de perícias médicas, da perda de produtividade e do aumento do tempo necessário para prestação dos serviços previdenciários aos cidadãos.*

<u>Análise e evidenciação</u>

85. *O Anexo II (Níveis Mínimos de Serviço – NMS) do Contrato INSS-Dataprev 34/2024 (peça 25) estabeleceu modelo estruturado para acompanhamento da qualidade dos serviços de TI prestados*

pela Dataprev ao INSS, contemplando quatro indicadores principais: Disponibilidade (DISP), Índice de Quantidade de Ocorrências Mensais (IQOM), Tempo Médio de Reparo de Serviço (TMRS) e Tempo Máximo para Reparo de Incidentes (TMRI) (peça 25, p. 6-10, Seção 4 – Indicadores para Medição dos Resultados). Em conjunto, esses indicadores permitem acompanhar a disponibilidade dos produtos técnicos, a frequência das indisponibilidades e a tempestividade das ações de restabelecimento dos serviços.

86. *O Quadro 1 apresenta uma síntese do foco de cada indicador, bem como o nível mínimo de serviço acordado, para efeito de eventuais glosas:*

Quadro 1 - Síntese do foco de cada indicador do Contrato 34/2024

Indicador	***O que mede***	***Níveis Mínimos de Serviço***
DISP	*Disponibilidade do produto técnico*	*≥ 98%*
IQOM	*Quantidade de ocorrências*	*≤ 3*
TMRS	*Tempo médio de reparo*	*≤ 4h*
TMRI	*Tempo máximo de reparo*	*≤ 4h*

Fonte: Elaboração própria a partir de informações presentes no Anexo II do Contrato INSS-Dataprev 34/2024 (peça 25).

87. *Além desses indicadores, o contrato também passou a prever critérios específicos para mensuração dos impactos decorrentes de indisponibilidades em componentes compartilhados essenciais, como o sistema GERID, responsável pelos mecanismos de autenticação utilizados por diversos sistemas previdenciários. Segundo o item 4.5 do Contrato 34/2024 (peça 25, p. 9), "quando houver indisponibilidade do GERID, os sistemas impactados devem ser descontados na proporção de 50% do valor mensal de referência do Produto Técnico". Essas alterações representam avanço significativo em relação ao modelo contratual anterior, ao conferir maior objetividade à aferição dos níveis mínimos de serviço e reduzir ambiguidades anteriormente identificadas pela Auditoria Interna da Dataprev.*

88. *As evidências obtidas durante a presente inspeção demonstram, contudo, que a evolução do modelo contratual não elimina uma limitação relevante para a gestão dos serviços prestados ao INSS e ao DPMF/MPS. Os indicadores atualmente adotados avaliam de forma consistente a qualidade técnica dos serviços de TI, mas não contemplam indicadores capazes de mensurar, de maneira sistemática, os efeitos das indisponibilidades sobre a execução das atividades finalísticas dos órgãos usuários. Em outras palavras, o contrato mede adequadamente a disponibilidade dos serviços de TI, mas não permite avaliar, por si só, os impactos produzidos sobre a operação previdenciária.*

89. *Essa limitação foi corroborada pela análise dos Relatórios de Gerenciamento de Níveis de Serviço (RGNS) realizada no âmbito desta inspeção (Apêndice D). Os resultados da análise demonstraram que períodos de deterioração dos indicadores contratuais coincidiram com meses de maior concentração de incidentes, indicando que tais métricas captam alterações relevantes do desempenho operacional, mas não permitem aferir a intensidade dos reflexos produzidos sobre a atividade finalística dos órgãos usuários.*

90. *Essa diferença de perspectiva também ficou evidenciada de forma recorrente nas entrevistas realizadas durante a fiscalização (peças 11-13, 23, 26 e 27). Enquanto a Dataprev acompanha predominantemente atributos tecnológicos, como disponibilidade, quantidade de ocorrências e tempos de reparo, as áreas finalísticas previdenciárias avaliam a qualidade dos serviços a partir de seus efeitos concretos sobre a operação, tais como interrupção de atendimentos, cancelamento de perícias, perda de produtividade dos servidores, aumento do estoque de processos pendentes e prejuízos à prestação dos serviços aos cidadãos.*

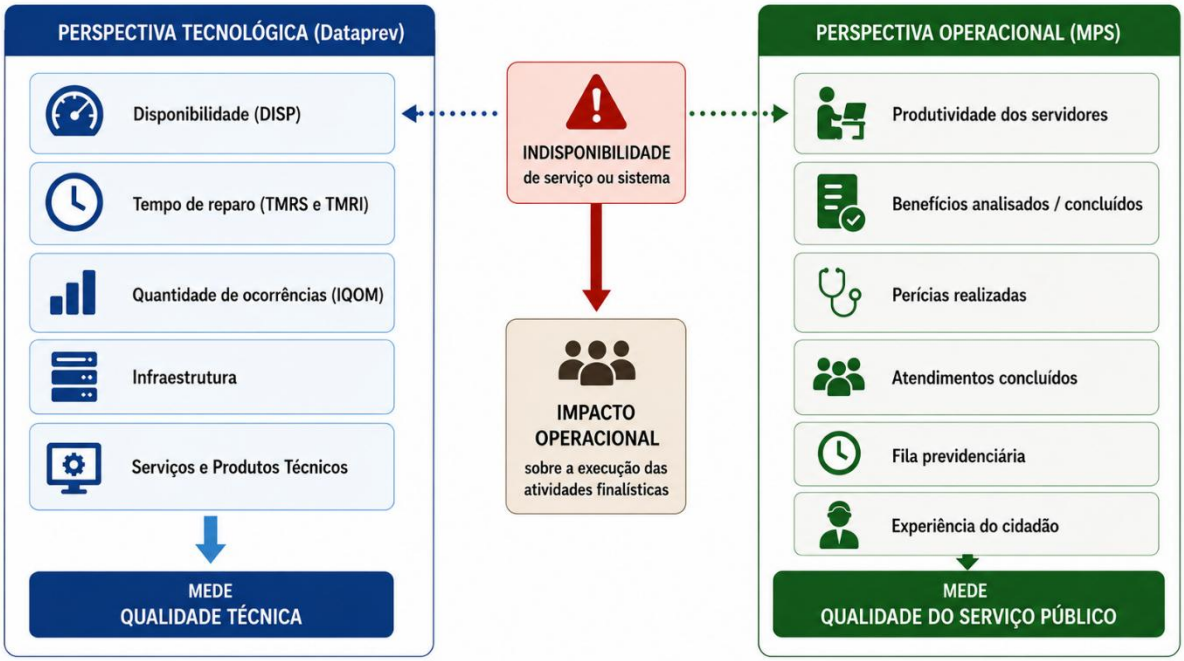
91. *Essa percepção foi corroborada por representantes da própria Dataprev. Durante entrevista com a AUDI, registrou-se que:*

há diferenças conceituais e de percepção (...) acerca das indisponibilidades de sistemas. Enquanto a Dataprev leva em consideração as definições e os indicadores previstos no contrato, a área de monitoramento do INSS, por vezes, faz alegações do tipo 'três servidores reclamaram que o sistema X está indisponível'" (peça 26, p. 2).

92. *Em sentido semelhante, gestores da SUPP destacaram que, apesar das percepções de indisponibilidade relatadas pelos usuários, os indicadores técnicos da empresa continuam apontando elevada disponibilidade dos serviços (peça 23, p. 2).*
93. *A mesma conclusão foi apresentada pelos gestores do DPMF/MPS, que ressaltaram que indisponibilidades relativamente curtas podem produzir consequências operacionais expressivas quando ocorrem em períodos de maior demanda. Segundo relataram, interrupções da ordem de trinta minutos durante o horário de atendimento são suficientes para provocar o cancelamento de milhares de perícias presenciais, exigindo reagendamento dos cidadãos, aumento do retrabalho das equipes e ampliação das filas de espera (peça 13, p. 2).*
94. *Por fim, gestores da área do INSS que faz o monitoramento do contrato também apontaram nessa direção:*

    É fundamental destacar que o critério de monitoramento adotado pelo INSS difere, por natureza, daquele empregado pela Dataprev. Enquanto a Dataprev acompanha predominantemente o comportamento da infraestrutura tecnológica (servidores, bancos de dados, enlaces e componentes sistêmicos), o INSS monitora a capacidade operacional real de trabalho dos usuários finais, ou seja, a possibilidade efetiva de execução das atividades institucionais (peça 28, p. 6, Seção "9. Consideração Técnica das Indisponibilidades", terceiro parágrafo – grifo no original).
95. *As informações produzidas pela Central de Análises do INSS reforçam essa percepção. Conforme evidenciado no Achado III.1 (Figura 5), as reduções de produtividade decorrentes das indisponibilidades tecnológicas alcançaram aproximadamente 40% em fevereiro de 2026, com média próxima de 14% entre 2025 e maio de 2026. Esses efeitos, embora diretamente relacionados às falhas operacionais dos sistemas, não são capturados pelos indicadores atualmente previstos no contrato.*
96. *A Figura 14 sintetiza essa diferença de perspectiva. Sob a ótica da Dataprev, a qualidade dos serviços é aferida predominantemente por indicadores relacionados à disponibilidade dos produtos técnicos, à quantidade de ocorrências registradas e aos tempos de restabelecimento dos serviços. Sob a ótica do MPS (INSS e DPMF), entretanto, a qualidade do serviço é percebida por seus reflexos sobre a atividade finalística, traduzidos na capacidade de realização de perícias médicas, conclusão de análises de benefícios, atendimento aos cidadãos, manutenção da produtividade das equipes e redução das filas de espera.*

Figura 14 - Comparação de perspectivas entre Dataprev e MPS



Fonte: Elaboração própria.

97. *Essa divergência pode ser exemplificada pelo processo de reconhecimento de um benefício previdenciário. Considere-se, por hipótese, uma indisponibilidade do serviço de autenticação durante quarenta minutos em horário de maior demanda. Sob a perspectiva contratual, o evento poderá representar apenas uma ocorrência registrada, com restabelecimento dentro dos tempos máximos previstos e manutenção dos indicadores de disponibilidade acima das metas pactuadas. Sob a perspectiva operacional, entretanto, a mesma indisponibilidade pode impedir o acesso simultâneo dos servidores aos sistemas utilizados para consulta ao CNIS, instrução dos processos no PAT e análise dos requerimentos no PRISMA, interrompendo a análise de benefícios durante todo o período da falha. Ainda que o serviço seja posteriormente restabelecido, permanecem os efeitos decorrentes da interrupção, como aumento do estoque de processos pendentes, necessidade de absorção da demanda represada e redução da produtividade das equipes.*
98. *Nesse sentido, a diferença de enfoque foi explicitada no relatório elaborado pela equipe de monitoramento contratual recém-criada pelo INSS para fins de aplicação de glosas à Dataprev relacionadas a falhas na execução do Contrato 34/2024:*
Durante os intervalos registrados, funcionalidades essenciais permaneceram parcial ou totalmente inoperantes, inviabilizando a execução de atividades críticas pelos servidores (...). Ainda que haja resposta pontual de componentes da infraestrutura, a ausência de funcionalidade plena dos módulos essenciais compromete integralmente a capacidade de trabalho, produzindo efeito prático idêntico à indisponibilidade total do serviço (peça 28, p. 6, Seção "9. Consideração Técnica das Indisponibilidades", segundo parágrafo – grifo no original).
99. *A manifestação do INSS evidencia que eventos classificados pela Dataprev como lentidão ou instabilidade podem, na prática, interromper fluxos de trabalho e comprometer a prestação dos serviços previdenciários, sem que esses efeitos sejam integralmente refletidos pelos indicadores atualmente utilizados.*
100. *Nessa perspectiva, verifica-se que os indicadores atualmente adotados são adequados para monitorar a qualidade técnica dos serviços prestados pela Dataprev, mas insuficientes para representar, de forma fidedigna, a qualidade do serviço público previdenciário efetivamente entregue na ponta*
101. *Essa limitação não produz apenas divergências de percepção entre a Dataprev e seus clientes institucionais acerca da disponibilidade dos serviços. Ela também reduz a capacidade dos gestores de identificar, com maior precisão, quais indisponibilidades efetivamente comprometem a execução das*

atividades finalísticas e demandam tratamento prioritário. Como consequência, decisões relacionadas à priorização de investimentos em modernização, ao direcionamento de ações corretivas e à avaliação dos resultados obtidos podem deixar de refletir, em sua plenitude, os impactos efetivamente produzidos sobre a prestação dos serviços previdenciários.

102. *A incorporação de indicadores complementares voltados aos efeitos operacionais das indisponibilidades — como perdas de produtividade, cancelamentos de perícias, interrupções de atendimentos e impactos sobre a formação de filas — permitiria integrar a perspectiva tecnológica atualmente adotada pela Dataprev à perspectiva operacional do INSS, proporcionando uma avaliação mais abrangente da qualidade dos serviços prestados e fortalecendo a tomada de decisões baseada em evidências.*

103. *O Apêndice G deste relatório apresenta proposta de indicadores complementares que incorporam a perspectiva de quem efetivamente utiliza os sistemas — servidores do INSS, peritos médicos, cidadãos e gestão —, organizados sob a abordagem da jornada do usuário, com o objetivo de subsidiar a definição de métricas que captem os impactos operacionais das indisponibilidades. Destaca-se que esses indicadores complementares não devem ser utilizados para imputação automática de sanções contratuais sem o devido método de atribuição causal.*

Critérios

104. *Pode-se citar como principais critérios:*

a) *Constituição Federal, caput do art. 37 (princípio da eficiência) e art. 74, inciso IV;*
b) *Decreto 9.203/2017, art. 4º, incisos I, II e III (governança, monitoramento e avaliação);*
c) *COBIT 2019 (Objetivos de Gerenciamento APO09, APO10, DSS01 e MEA01);*
d) *ITIL 4 (Processo de Gestão Supplier Management);*
e) *Contrato INSS-Dataprev 34/2024.*

Causas

105. *As evidências obtidas durante a inspeção indicam que a principal causa da limitação identificada decorre da própria concepção do modelo de monitoramento previsto no Contrato INSS-Dataprev 34/2024. Embora os indicadores atualmente adotados sejam adequados para acompanhar atributos relacionados à disponibilidade técnica dos serviços, sua construção permanece predominantemente orientada ao desempenho dos produtos e componentes tecnológicos, não contemplando, de forma sistemática, indicadores capazes de mensurar os impactos das indisponibilidades.*

Boas Práticas

106. *No que tange ao Achado III.2, a equipe de inspeção identificou as seguintes boas práticas:*

a) *Estrutura madura de monitoramento e operação dos ambientes tecnológicos: a inspeção identificou a existência de uma estrutura certificada para monitoramento e operação dos serviços, incluindo NOC (Network Operations Center), ferramentas de observabilidade (capacidade de inferir o estado interno dos sistemas a partir de logs, métricas e rastros de transações, contribuindo para a identificação e diagnóstico de problemas), monitoramento de aplicações, gestão de eventos e acompanhamento contínuo da infraestrutura tecnológica. As áreas técnicas demonstraram elevado grau de conhecimento dos ambientes operacionais e utilização de práticas alinhadas a referenciais reconhecidos de gestão de serviços de TI, como o framework ITIL;*

b) *Estrutura de monitoramento contratual do INSS: outro aspecto positivo refere-se à atuação da equipe de monitoramento contratual do INSS, que desenvolveu mecanismos próprios de acompanhamento das indisponibilidades, consolidação de evidências e contestação de registros de incidentes, permitindo ampliar a capacidade de fiscalização dos serviços prestados, aumentar a visibilidade dos impactos operacionais percebidos pelos usuários e fornecer subsídios relevantes para o aperfeiçoamento da gestão contratual, produzindo evidências independentes sobre os impactos dos incidentes e contribuindo para maior transparência na relação Dataprev-INSS.*

107. *As boas práticas identificadas evidenciam que tanto a Dataprev quanto o INSS dispõem de capacidades institucionais relevantes para o monitoramento dos serviços de tecnologia da informação. Enquanto a Dataprev possui estrutura madura de observabilidade e operação dos*

ambientes tecnológicos, o INSS desenvolveu mecanismos próprios de acompanhamento contratual capazes de evidenciar os impactos operacionais percebidos pelas áreas usuárias.

108. *O fortalecimento da integração entre essas estruturas representa oportunidade de aperfeiçoamento da governança contratual, permitindo combinar a visão técnica da disponibilidade dos serviços com indicadores voltados aos impactos sobre a operação previdenciária e, consequentemente, subsidiar decisões mais aderentes às necessidades do MPS*

Conclusão

109. *A inspeção permitiu concluir que o modelo de monitoramento atualmente previsto no Contrato INSS-Dataprev 34/2024 representa avanço relevante em relação ao instrumento contratual anterior, ao incorporar indicadores objetivos destinados ao acompanhamento da disponibilidade dos serviços e dos tempos de recuperação dos incidentes. Todavia, as evidências coletadas demonstram que esse modelo permanece predominantemente orientado à mensuração da qualidade técnica dos serviços de TI.*

110. *Como consequência, os indicadores atualmente utilizados não permitem avaliar, de forma abrangente, os impactos das indisponibilidades sobre a execução das atividades finalísticas do MPS (incluindo as do INSS), como a análise de benefícios, a realização de perícias médicas, o atendimento aos cidadãos e a produtividade das equipes responsáveis pela prestação desses serviços.*

111. *Essa limitação favorece a existência de percepções distintas entre Dataprev e órgãos usuários acerca da qualidade dos serviços prestados e reduz a capacidade da gestão contratual de identificar quais indisponibilidades efetivamente produzem maior impacto sobre a operação previdenciária, dificultando a priorização das ações de melhoria e a avaliação da efetividade das iniciativas implementadas.*

112. *Nesse contexto, a incorporação de indicadores complementares voltados aos impactos operacionais das indisponibilidades representa oportunidade de aperfeiçoamento da gestão contratual, permitindo integrar a perspectiva tecnológica atualmente adotada pela Dataprev à perspectiva operacional do INSS, de forma a proporcionar avaliação mais abrangente da qualidade dos serviços prestados.*

Proposta de Encaminhamento e Benefício Esperado

113. *Para resolver a limitação do modelo de monitoramento previsto no Contrato INSS-Dataprev 34/2024, que permanece predominantemente orientado à mensuração da qualidade técnica dos serviços de TI e, por isso, não permite avaliar de forma abrangente os impactos das indisponibilidades sobre as atividades finalísticas do MPS, propõe-se recomendar à Dataprev e ao INSS, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que, em conjunto, definam e incorporem indicadores complementares a serem pactuados em termo aditivo ao Contrato INSS-Dataprev 34/2024 e replicados nos contratos futuros entre as partes, os quais sejam capazes de aferir adequadamente o impacto operacional das indisponibilidades dos serviços prestados pela empresa ao INSS e ao DPMF/MPS, de forma a refletir as limitações reais sentidas pelos usuários dos sistemas, diminuir as assimetrias de percepção e aumentar a eficácia do monitoramento dos serviços prestados, migrando de uma lógica de monitoramento centrada na infraestrutura para uma lógica centrada na jornada do usuário.*

114. *Espera-se que a utilização de indicadores voltados aos impactos operacionais das indisponibilidades fortaleça a gestão contratual e a redução das assimetrias de percepção entre a Dataprev e os órgãos usuários dos serviços prestados pela empresa, além de prover subsídio à tomada de decisões baseada em evidências, integrando a perspectiva tecnológica da Dataprev à perspectiva operacional do INSS, contribuindo para a redução progressiva dos impactos das indisponibilidades sobre a análise de benefícios, a realização de perícias médicas e a prestação dos serviços previdenciários à sociedade.*

III.3 – A complexidade arquitetural e os débitos técnicos dos sistemas previdenciários elevam os riscos operacionais dos serviços prestados ao INSS e ao DPMF/MPS

115. *Conforme analisado nesta seção, a equipe de inspeção evidenciou que os riscos de indisponibilidade e instabilidade dos sistemas previdenciários não decorrem predominantemente de insuficiência de infraestrutura computacional ou de ausência de investimentos tecnológicos, mas da elevada*

complexidade arquitetural do ecossistema operado pela Dataprev, do acúmulo de débitos técnicos e da existência de componentes compartilhados com alto grau de interdependência. Embora a empresa disponha de infraestrutura robusta e venha conduzindo iniciativas relevantes de modernização, a sustentação de sistemas críticos evoluídos ao longo de décadas exige esforços contínuos de manutenção, integração, simplificação e tratamento de dependências tecnológicas, sob pena de aumento da probabilidade de incidentes e da ampliação de seus impactos sobre os serviços prestados ao INSS e ao DPMF/MPS.

Situação Encontrada

116. *A inspeção identificou que boa parte dos sistemas responsáveis pelo suporte às políticas previdenciárias e assistenciais operadas pelo MPS e pelo INSS estão inseridos em ambiente tecnológico de grande porte e elevada complexidade, resultante da evolução contínua de sistemas críticos ao longo de décadas para atendimento de sucessivas mudanças legais, normativas, operacionais e de negócio.*
117. *Segundo informações prestadas pela Dataprev (peça 29), a infraestrutura tecnológica destinada ao atendimento do DPMF/MPS e do INSS é composta por aproximadamente 4.800 servidores virtuais, 330 bancos de dados, 126 produtos e mais de 200 tecnologias distintas, abrangendo diferentes plataformas computacionais, bancos de dados, servidores de aplicação, ferramentas de integração e outros componentes de infraestrutura de TI.*
118. *Conforme notícia publicada no site institucional da Dataprev (peça 34), a modernização dos sistemas previdenciários insere-se em um processo estratégico de transformação tecnológica conduzido pela empresa ao longo de vários anos, com marcos relevantes desde, ao menos, 2007/2008. De acordo com a referida publicação, a desativação do CV3, último dos seus ambientes mainframe, representa um marco na estratégia de modernização e se configura como uma das principais iniciativas de transformação tecnológica implementadas pela empresa nos últimos anos.*
119. *O Estudo Técnico elaborado pela empresa para subsidiar a contratação de serviços de modernização de código voltados à desativação do ambiente CV3, registra que a estratégia de modernização foi motivada, entre outros fatores, pela necessidade de reduzir a dependência de tecnologias legadas, enfrentar riscos de obsolescência tecnológica e assegurar a sustentabilidade futura dos sistemas previdenciários. O mesmo documento destaca o elevado grau de interdependência que existia entre programas, bibliotecas e bases de dados desse ambiente, circunstância que demandou estratégia gradual de migração e convivência entre plataformas (peça 30).*
120. *Adicionalmente, o Plano de Ação 2026 da Dataprev contempla diversas iniciativas de modernização, migração, integração, consolidação de ambientes e evolução de plataformas tecnológicas, indicando que o processo de transformação tecnológica permanece em andamento (peça 22).*

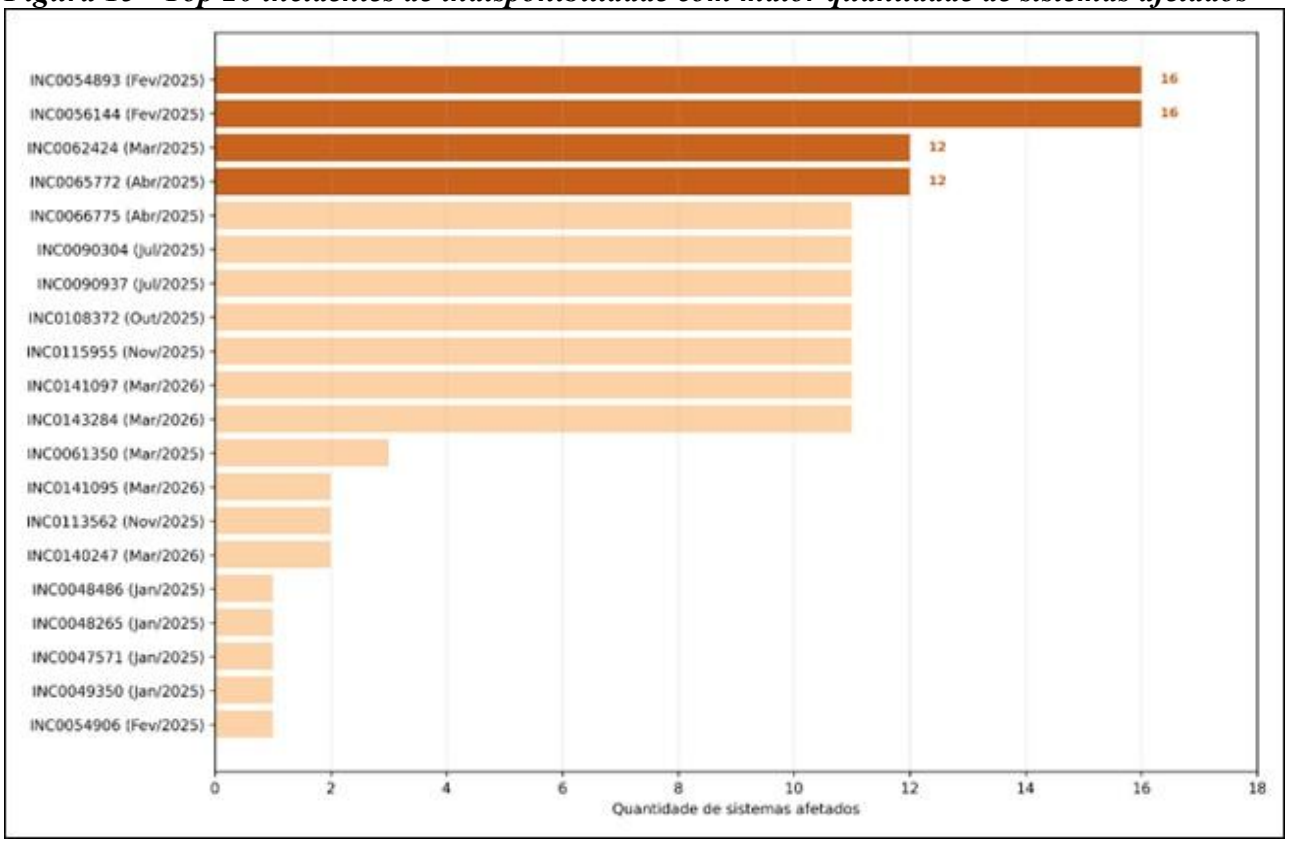
Análise e evidenciação

121. *As evidências coletadas durante a inspeção indicam que os desafios observados no ambiente previdenciário não decorrem predominantemente de insuficiência de infraestrutura computacional ou de ausência de investimentos tecnológicos.*
122. *Conforme documentação encaminhada pela Dataprev, a empresa opera três Data Centers próprios localizados em Brasília, Rio de Janeiro e São Paulo, todos certificados internacionalmente pelo Uptime Institute (Operational Sustainability – Tier III Gold), projetados para garantir elevados níveis de disponibilidade, segurança, resiliência e continuidade operacional. Os ambientes contam com mecanismos de redundância, monitoramento contínuo e equipes especializadas de operação e sustentação atuando em regime permanente, além de contratos de suporte junto a fornecedores especializados (peça 29).*
123. *Tais características demonstram que a empresa dispõe de infraestrutura robusta e de mecanismos formais destinados à garantia da disponibilidade dos serviços. Nesse contexto, os incidentes observados durante o período analisado sugerem que os riscos identificados estão menos associados à capacidade computacional instalada e mais relacionados à complexidade inerente à operação,*

integração, sustentação e evolução de um ecossistema tecnológico de grande porte e elevada heterogeneidade.

124. *A análise da base consolidada de incidentes de indisponibilidade registrados pela Dataprev nos relatórios mensais de gerenciamento de níveis de serviço enviados ao INSS (peça 32) identificou 103 incidentes distintos entre dezembro de 2024 e maio de 2026. Observou-se que diversos eventos produziram impactos simultâneos sobre múltiplos sistemas, tendo alguns deles afetado até dezesseis sistemas distintos, conforme mostra a Figura 15:*

Figura 15 - Top 20 incidentes de indisponibilidade com maior quantidade de sistemas afetados



Fonte: elaboração própria, a partir de dados da peça 32.

125. *As informações detalhadas sobre os quatro incidentes destacados na Figura 15 são apresentadas na Tabela 2:*

126.

Tabela 2 - Informações detalhadas fornecidas pela Dataprev sobre incidentes de indisponibilidade com maior abrangência entre sistemas

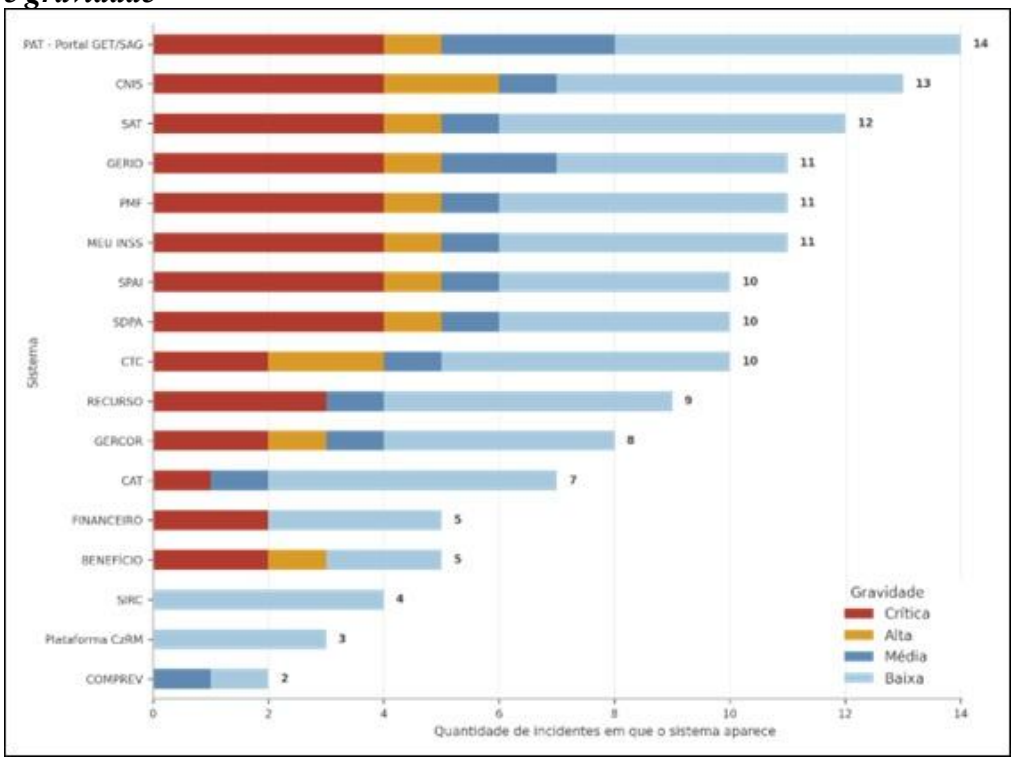
Incidente	***Início***	***Término***	***Duração***	***Impacto***	***Gravidade***
INC0056144	*18/02/25 10:42*	*18/02/25 15:51*	*05:09*	*Usuários com dificuldade de acesso aos serviços autenticados pelos GERID INSS.*	*Baixa*
INC0054893	*12/02/25 10:30*	*12/02/25 13:40*	*03:10*	*Usuários com dificuldade de acesso aos serviços autenticados pelos GERID INSS.*	*Baixa*
INC0065772	*03/04/25 09:40*	*03/04/25 14:00*	*04:20*	*Usuários não conseguem se autenticar nos serviços pelo GERID INSS.*	*Média*

INC006242 4	*19/03/2 5 10:13*	*19/03/2 5 10:50*	*00:37*	*Os serviços autenticados via GERID ficaram indisponíveis.*	*Baixa*

Fonte: elaboração própria, a partir de dados da peça 32.

127. *Esses registros são exemplos da abrangência do impacto que sistemas de atuação transversal, como aqueles responsáveis pela autenticação (no caso, o sistema GERID), exercem quando envolvidos em algum incidente.*
128. *Chama atenção, a classificação de gravidade dos incidentes INC0056144 e INC0054893, que em uma escala que possui os valores "Baixa", "Média", "Alta" e "Crítica", receberam a classificação mais branda, apesar da abrangência de sistemas afetados e a duração acima de três horas, durante horário comercial. Não foram encontrados nesses relatórios, os critérios utilizados para classificar a gravidade do incidente.*
129. *Tomando essa relação de vinte incidentes de maior abrangência e verificando os sistemas envolvidos, são identificados componentes centrais do ecossistema previdenciário, como PAT/GET/SAG, CNIS, SAT, GERID, PMF, Meu INSS, entre outros. Tal padrão evidencia elevado grau de interdependência entre sistemas e serviços compartilhados, aumentando o potencial de propagação dos efeitos decorrentes de falhas localizadas. Essa relação está exposta na Figura 16.*

Figura 16 – Distribuição dos 20 incidentes de indisponibilidade com maior abrangência por sistema e gravidade



Fonte: elaboração própria, a partir de dados da peça 32.

130. *Com o objetivo de aprofundar a compreensão das causas associadas aos incidentes de maior criticidade, a equipe analisou o Relatório de Incidentes Graves no INSS de 12/2024 a 05/2026, encaminhado pela Dataprev (peça 35). Embora os dados desse relatório apresentem sobreposição em relação aos incidentes registrados nos Relatórios de Gerenciamento de Níveis de Serviço (cerca de 97% dos incidentes são comuns às duas bases), ela contém informações complementares sobre impactos observados, causas identificadas e ações adotadas para restabelecimento dos serviços, permitindo melhor compreensão dos componentes tecnológicos envolvidos nos eventos mais severos.*
131. *Para ilustrar o complemento de informações que essa base fornece, a Tabela 3 traz as informações de impacto, motivo e solução adotada para os mesmos quatro incidentes listados na Tabela 2.*

132. *A análise dessa base evidenciou que parcela expressiva dos incidentes graves esteve associada a componentes compartilhados da arquitetura tecnológica, especialmente mecanismos de autenticação e controle de acesso (GERID, CAS e LDAP), bancos de dados, pools de conexão, filas de processamento e serviços de integração utilizados por múltiplos sistemas previdenciários.*
133. *A recorrência de incidentes associados a esgotamento de recursos, saturação de pools de conexão, degradação de desempenho de bancos de dados, falhas de autenticação, indisponibilidades em componentes compartilhados e problemas de integração entre aplicações indica que os riscos observados estão associados a elementos estruturantes da arquitetura tecnológica. Em ambientes compostos por sistemas legados, integrações acumuladas e tecnologias de diferentes gerações, o gerenciamento de recursos, a rastreabilidade de dependências e o diagnóstico de causas-raiz tendem a ser mais complexos, aumentando a probabilidade de propagação dos efeitos de falhas localizadas para múltiplos sistemas previdenciários.*

Tabela 3 - Incidentes com maior abrangência de sistemas afetados com as informações disponibilizadas no relatório de incidentes graves fornecido pela Dataprev

Incidente	*Impacto*	*Motivo*	*Solução Adotada*
INC0056144	*Alguns usuários com dificuldade em acessar os serviços autenticados pelo GERID.*	*O ambiente CAS-INSS apresentou esgotamento de threads e aumento no consumo de memória. Sala de crise montada RFC 0112.*	*Realizado aumento de recurso no ambiente do CAS-INSS (CPU e Memória (RAM e Heap), removida a gravação de alguns logs.*
INC0054893	*Usuários com dificuldade em acessar os serviços autenticados pelo GERID INSS*	*Lentidão no retorno das informações do LDAP, gerando sobrecarga nos servidores do CAS.*	*Restart dos apaches e tomcat.*
INC0065772	*Usuários não conseguem se autenticar nos serviços pelo GERID INSS.*	*Falha no CAS/GERID INSS após execução da CHG0075591*	*Rollback da CHG0075591.*
INC0062424	*Serviços que se autenticam via GERID ficaram indisponível, porém que já estava dentro da aplicação trabalhava normalmente.*	*Falha de causa não identificada.*	*Normalizado sem intervenção.*

Fonte: elaboração própria, a partir de dados da peça 35.

134. *Exemplo ilustrativo dessa dinâmica foi observado no incidente grave INC0128765, relacionado à indisponibilidade da plataforma "Meu INSS" em janeiro de 2026. Conforme registrado pelo INSS (peça 36), a ocorrência comprometeu o acesso dos cidadãos aos serviços digitais da Autarquia e gerou preocupação adicional em razão da proximidade da desativação programada do ambiente CV3. Em resposta (peça 37), a Dataprev informou que a instabilidade não estava associada ao processo de modernização do ambiente previdenciário, mas a uma situação de sobrecarga excepcional de acessos, que teria atingido patamares superiores ao triplo do fluxo normalmente observado. Segundo a empresa, a estabilização do ambiente exigiu a retirada temporária de serviços, além da ampliação da infraestrutura e da capacidade de processamento destinada a determinados componentes tecnológicos.*

135. *Independentemente da causa específica atribuída ao incidente, o episódio evidencia como a operação dos serviços previdenciários depende da atuação coordenada de múltiplos componentes tecnológicos, incluindo mecanismos de autenticação, serviços biométricos, aplicações de atendimento digital, integrações corporativas e infraestrutura de processamento. O caso demonstra que eventos de grande escala podem demandar intervenções simultâneas em diferentes camadas da arquitetura tecnológica, característica típica de ambientes complexos e altamente interdependentes.*
136. *As informações constantes da base de incidentes graves também indicam predominância de ações voltadas ao restabelecimento operacional dos serviços, incluindo reinicialização de aplicações, reinício de serviços, ajustes de configuração e intervenções em bancos de dados (peça 41, p. 22-23). Embora tais medidas sejam relevantes para redução dos impactos imediatos dos incidentes, sua recorrência sugere a necessidade de continuidade dos esforços destinados à identificação e ao tratamento das causas estruturais subjacentes.*
137. *Em complemento, observou-se recorrência de incidentes associados à degradação de desempenho, esgotamento de recursos computacionais, saturação de conexões, falhas de autenticação e problemas em componentes compartilhados (peça 41, p. 19-20). Tais ocorrências não se limitam a falhas pontuais de operação, mas refletem desafios inerentes à sustentação e à evolução de ambientes tecnologicamente complexos, compostos por múltiplas aplicações, integrações e dependências acumuladas ao longo do tempo.*
138. *Esse conjunto de evidências é compatível com o conceito de débito técnico empregado na Engenharia de Software, que se refere a compromissos acumulados ao longo do desenvolvimento dos sistemas que podem, com o passar do tempo, dificultar e encarecer sua manutenção e aprimoramento. Esse fenômeno pode resultar de escolhas conscientes, do acúmulo gradual de pequenas alterações ou da permanência de tecnologias que se tornam defasadas em relação às necessidades do ambiente (LI; AVGERIOU; LIANG, 2015)[49]. Embora não seja possível atribuir individualmente os incidentes analisados a débitos técnicos específicos, o cenário observado indica que a existência desses débitos deve ser considerada como fator de risco para a sustentabilidade e a evolução dos sistemas previdenciários.*
139. *A inspeção verificou, contudo, que a Dataprev já dispõe de mecanismos para gestão de débito técnico. Conforme relatado pelos gestores entrevistados, na empresa está implementado processo chamado "Gestão de Dívidas Técnicas", no qual as dívidas (débitos) abrangem diferentes categorias, incluindo aspectos de segurança e conformidade tecnológica, e são acompanhadas por ferramentas específicas de monitoramento e controle (peça 49). Foi informado, ainda, que essas informações são integradas aos painéis de saúde dos produtos, como mecanismo de apoio à priorização de vulnerabilidades e ao planejamento de melhorias futuras.*
140. *A existência desses mecanismos constitui aspecto positivo da gestão tecnológica da empresa e demonstra que o tratamento dos débitos técnicos já integra seus processos de gestão. Não obstante, considerando a criticidade dos sistemas previdenciários, o elevado grau de interdependência entre seus componentes e os riscos operacionais evidenciados pelos incidentes analisados, mostra-se relevante assegurar o acompanhamento contínuo da evolução desses débitos e da efetividade das medidas adotadas para sua mitigação.*
141. *Nesse sentido, registra-se, como sugestão complementar trazida pela empresa nos comentários que realizou após o recebimento da versão preliminar deste relatório (Apêndice A, parágrafo 25), a conveniência de que futuros instrumentos contratuais ou aditivos entre a Dataprev e o INSS prevejam mecanismo de reserva técnica destinado a ações de modernização e tratamento de débitos técnicos, assegurando capacidade de execução não sujeita à concorrência com demandas emergenciais.*
142. *Observou-se, ainda, que a migração do ambiente CV3 representou importante avanço no processo de modernização tecnológica. Embora a transição tenha sido acompanhada por desafios operacionais*

[49] LI, Zengyang; AVGERIOU, Paris; LIANG, Peng. A systematic mapping study on technical debt and its management. *Journal of Systems and Software*, v. 101, p. 193-220, 2015.

inerentes à complexidade da transformação realizada, os relatos obtidos durante a inspeção e a evolução dos registros de incidentes sugerem percepção de maior estabilidade após a consolidação da nova plataforma. Tal resultado reforça a hipótese de que iniciativas estruturadas de modernização tecnológica podem contribuir para redução gradual de riscos arquiteturais e de débitos técnicos acumulados ao longo da evolução dos sistemas.

143. *Nesse sentido, o Plano de Ação 2026 demonstra que a transformação tecnológica permanece em curso, contemplando iniciativas voltadas à modernização de plataformas, evolução arquitetural, integração de sistemas e atualização tecnológica (peça 22).*

144. *As evidências obtidas convergem, portanto, para a conclusão de que os riscos observados estão associados principalmente à elevada complexidade arquitetural acumulada ao longo da evolução histórica dos sistemas previdenciários, à existência de dependências críticas entre componentes compartilhados e à presença de débitos técnicos decorrentes da manutenção e evolução contínua de sistemas de missão crítica. Embora a Dataprev já disponha de mecanismos de gestão desses débitos e esteja conduzindo iniciativas de modernização, a criticidade e a interdependência do ambiente recomendam a continuidade dessas ações e o acompanhamento sistemático dos riscos associados.*

Critérios

145. *Pode-se citar como principais critérios:*

a) Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU;
b) COBIT 2019 (Objetivos de Gerenciamento APO08, APO12 e BAI09);
c) ITIL 4 (Problem Management, Continual Improvement);
d) Estudo Técnico elaborado pela Dataprev para subsidiar a contratação de serviços de conversão de código voltados à desativação do ambiente (peça 30);
e) Plano de Ação 2026, Dataprev (peça 22).

Causas

146. *A situação identificada decorre principalmente das seguintes causas:*

a) evolução histórica dos sistemas previdenciários ao longo de décadas, em contexto de contínua ampliação de funcionalidades e requisitos de negócio;
b) incorporação sucessiva de novas funcionalidades, integrações e exigências regulatórias sem correspondente simplificação integral dos componentes preexistentes;
c) coexistência de tecnologias de diferentes gerações em ambiente de elevada criticidade operacional;
d) elevado grau de interdependência entre programas, bases de dados, serviços e componentes compartilhados utilizados por múltiplos sistemas previdenciários;
e) heterogeneidade tecnológica do ambiente, composto por centenas de tecnologias, aplicações e bases de dados distintas;
f) acúmulo de débitos técnicos decorrentes da manutenção e evolução contínua de sistemas de missão crítica, incluindo dependências tecnológicas, limitações arquiteturais e componentes que demandam esforços crescentes de sustentação e modernização.

Boas Práticas

147. *No que tange ao Achado III.3, a equipe de inspeção identificou as seguintes boas práticas:*

*a) **Programa contínuo de modernização tecnológica:** a inspeção verificou que a Dataprev mantém iniciativas permanentes voltadas à atualização tecnológica de sistemas, evolução de plataformas corporativas, redução da dependência de componentes legados e modernização de serviços críticos utilizados pelo MPS e pelo INSS (peças 20, 21, 22 e 48). Tais iniciativas demonstram a existência de processo estruturado de transformação tecnológica alinhado ao planejamento corporativo da empresa e orientado à mitigação de riscos associados à obsolescência tecnológica e à sustentabilidade dos serviços;*
*b) **Estratégia gradual de modernização do ambiente CV3:** merece destaque a estratégia adotada para desativação do ambiente CV3, baseada na convivência temporária entre plataformas alta e baixa, migração gradual de funcionalidades e mecanismos de sincronização de dados (peça 30, p. 7-10). Essa abordagem buscou reduzir os riscos inerentes à substituição de sistemas de missão crítica,*

preservando a continuidade dos serviços prestados aos cidadãos durante o processo de transformação tecnológica;

c) ***Instrumentos formais de planejamento e governança tecnológica:*** *a inspeção observou que a Dataprev mantém mecanismos formais de planejamento voltados à evolução de seus ambientes tecnológicos, evidenciados, entre outros documentos, pelo Plano de Ação 2026 e pelos estudos técnicos elaborados para subsidiar iniciativas de modernização e redução da obsolescência tecnológica (peças 20, 21, 22 e 30). Tais instrumentos contribuem para a identificação de necessidades de evolução arquitetural e para a priorização de investimentos em modernização;*

d) ***Gestão dos débitos técnicos****: verificou-se a existência de mecanismos específicos para identificação, acompanhamento e priorização das dívidas técnicas, inclusive mediante ferramentas de monitoramento e integração dessas informações aos painéis de saúde dos produtos (peças 49 e 50 p. 8) A prática demonstra que a gestão dos débitos técnicos já está incorporada aos processos de gestão tecnológica da empresa;*

e) ***Planejamento da expansão da capacidade computacional:*** *observou-se ainda o início do planejamento para construção de novo Data Center, iniciativa que demonstra preocupação da empresa com a expansão da capacidade computacional necessária ao suporte dos serviços previdenciários e à acomodação do crescimento projetado da demanda por recursos tecnológicos (peça 31). Tal medida contribui para fortalecer a resiliência operacional e a sustentabilidade futura da infraestrutura que suporta os serviços prestados ao MPS e ao INSS.*

148. *As boas práticas identificadas demonstram que a Dataprev possui iniciativas relevantes voltadas à modernização tecnológica, ao fortalecimento da governança dos ambientes computacionais e à mitigação dos riscos associados à evolução histórica dos sistemas previdenciários. Em especial, a estratégia adotada para modernização do ambiente CV3, os mecanismos formais de planejamento tecnológico e a existência de instrumentos para gestão dos débitos técnicos evidenciam esforços institucionais direcionados ao aumento da resiliência, da sustentabilidade e da capacidade de evolução dos serviços prestados.*

149. *Não obstante, as evidências apresentadas ao longo deste achado indicam que o processo de transformação tecnológica permanece em curso e que os riscos decorrentes da elevada complexidade arquitetural, da interdependência entre componentes críticos e dos débitos técnicos acumulados exigem continuidade e aperfeiçoamento das iniciativas já adotadas, especialmente nos sistemas e componentes com maior criticidade operacional.*

<u>Conclusão</u>

150. *As evidências obtidas durante a inspeção indicam que os sistemas previdenciários operados pela Dataprev estão inseridos em ambiente de elevada complexidade arquitetural, resultante de décadas de evolução tecnológica e da contínua incorporação de funcionalidades, integrações e requisitos de negócio.*

151. *Embora a Dataprev venha conduzindo importantes iniciativas de modernização, incluindo a migração do ambiente CV3 e a evolução de plataformas tecnológicas críticas, permanecem desafios relacionados à simplificação arquitetural, à redução de dependências críticas entre os diversos componentes da infraestrutura de TI da empresa e ao tratamento dos débitos técnicos acumulados ao longo da evolução dos sistemas.*

152. *A Dataprev já dispõe de mecanismos destinados à identificação, priorização e tratamento dos débitos técnicos, inclusive com ferramentas de acompanhamento e integração dessas informações aos painéis de saúde dos produtos. Dada, contudo, a criticidade dos sistemas previdenciários, o grau de interdependência entre seus componentes e os riscos operacionais evidenciados durante a inspeção, entende-se pertinente que o acompanhamento desses riscos não se restrinja às áreas responsáveis pela gestão e tratamento das dívidas técnicas.*

153. *Nesse contexto, mostra-se relevante a atuação da Auditoria Interna, como terceira linha de defesa, na avaliação da adequação e da efetividade dos mecanismos de identificação, priorização e tratamento dos débitos técnicos e dos riscos arquiteturais dos sistemas previdenciários críticos. Essa atuação*

pode contribuir para assegurar que os riscos mais relevantes sejam adequadamente identificados, priorizados, tratados e monitorados, fortalecendo a governança dos processos de modernização tecnológica.

154. *Diante disso, a continuidade das iniciativas de modernização tecnológica e o acompanhamento sistemático dos riscos associados à arquitetura e aos débitos técnicos mostram-se relevantes para redução dos riscos operacionais, aumento da resiliência dos serviços e fortalecimento da capacidade de manutenção e evolução dos sistemas previdenciários.*

Proposta de Encaminhamento e Benefício Esperado

155. *Para mitigar o risco de que a elevada complexidade arquitetural e os débitos técnicos acumulados nos sistemas previdenciários críticos operados pela Dataprev, fatores que elevam a probabilidade e a abrangência de indisponibilidades nos serviços prestados ao MPS e ao INSS, permaneçam sem acompanhamento independente e sistemático, propõe-se recomendar à Dataprev, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que sua Auditoria Interna inclua, em seus planejamentos anuais de auditoria e demais instrumentos de supervisão e controle,* ***a adequação e a efetividade dos mecanismos corporativos de identificação, classificação, priorização, tratamento e monitoramento contínuo dos débitos técnicos****, com base em critérios de criticidade operacional, grau de interdependência, obsolescência tecnológica, histórico de incidentes e impacto potencial sobre a prestação dos serviços ao MPS.*

156. *Espera-se que a implementação dessas medidas fortaleça a governança do processo de modernização tecnológica, mediante a atuação da auditoria interna como terceira linha de defesa no monitoramento dos riscos arquiteturais e dos débitos técnicos, contribuindo para sua identificação, priorização e tratamento e, consequentemente, para a redução da probabilidade e da abrangência de indisponibilidades que comprometam a concessão de benefícios, a realização de perícias médicas e a prestação dos serviços previdenciários à sociedade. Dessa forma, o Estado assegura a continuidade dos serviços previdenciários, reduzindo a probabilidade de falhas sistêmicas que afetam a população.*

III.4 - Fragilidades na comunicação e coordenação institucional para gestão dos incidentes

157. *Conforme descrito nesta seção, a equipe de inspeção verificou que as indisponibilidades e instabilidades dos sistemas previdenciários críticos têm seus impactos operacionais potencializados em razão de fragilidades nos processos de comunicação e coordenação institucional estabelecidos entre a Dataprev, o INSS e o DPMF/MPS, que prejudicam a eficácia do monitoramento dos serviços prestados e das ações de contingência.*

158. *Embora exista fluxo automatizado para a notificação inicial de incidentes classificados como graves, a inexistência de protocolos formais que disciplinem as etapas subsequentes de interação, contestação e resposta, a utilização de canais informais para o tratamento dos casos, as divergências na classificação das ocorrências e a insuficiente disseminação de informações aos usuários reduzem a capacidade das instituições de atuarem de forma coordenada durante eventos críticos, dificultando a adoção tempestiva de medidas de contingência e ampliando os efeitos das indisponibilidades sobre a prestação dos serviços previdenciários analisados nos Achados III.1, III.2 e III.3.*

Situação Encontrada

159. *A inspeção identificou fragilidades estruturais nos mecanismos de comunicação e coordenação institucional estabelecidos entre a Dataprev e os órgãos responsáveis pela execução das políticas previdenciárias, comprometendo a capacidade de atuação coordenada durante incidentes que afetam os sistemas críticos.*

160. *As evidências coletadas junto às áreas de negócio do INSS, às equipes responsáveis pelo monitoramento contratual, às Centrais de Análise de Benefícios, às Agências da Previdência Social e ao DPMF/MPS indicam a existência de dificuldades recorrentes relacionadas ao fluxo de informações sobre indisponibilidades, instabilidades e degradações de desempenho dos sistemas. Foram relatados casos de respostas intempestivas a demandas encaminhadas pelo INSS, dificuldades na identificação das áreas responsáveis pelo tratamento dos incidentes, encerramento de chamados sem solução*

considerada satisfatória pelos usuários e ausência de informações suficientes para compreensão das causas, abrangência e previsão de resolução dos problemas reportados. Há situações de chamados que ficaram meses aguardando uma resposta para receber uma devolutiva de que não há solução para o caso (peça 10, p. 103-110).

161. *Nesse sentido, a equipe de monitoramento contratual do INSS reportou a ausência de um protocolo formal que discipline as etapas de interação, contestação e resposta a incidentes com a Dataprev, distinta de eventual notificação automatizada já existente para incidentes graves. A comunicação é feita de forma ad hoc para a resolução de cada caso. Não existe uma caixa postal formal de e-mail institucional da Dataprev específica para essa troca de informações. A depender do problema, a equipe de monitoramento encaminha os incidentes para um grupo de interlocutores que ela entende serem os mais adequados para cada situação, pois a Dataprev não disponibiliza caixas postais departamentais estruturadas, forçando a equipe do INSS a copiar diversos destinatários (da chefia de divisão à presidência da empresa) para obter retornos oficiais (peça 12, p. 2). Durante a entrevista, para exemplificar, foi apresentada a minuta de um e-mail em elaboração que continha quatorze destinatários.*
162. *A equipe de fiscalização verificou, ainda, divergências recorrentes entre Dataprev e INSS quanto à classificação dos incidentes, à caracterização de indisponibilidades e à mensuração dos impactos operacionais decorrentes das falhas observadas. As áreas responsáveis pelo monitoramento contratual relataram a necessidade frequente de contestação de registros e reclassificação de ocorrências para refletir adequadamente os efeitos percebidos pelos usuários (peça 12, p. 2). Essa situação evidencia a ausência de entendimento comum sobre conceitos, critérios e métricas empregados na gestão contratual dos serviços.*
163. *Também foram identificadas fragilidades na comunicação dirigida aos usuários durante incidentes relevantes. Além da inexistência de mecanismos estruturados para divulgação tempestiva das ocorrências, os sistemas frequentemente apresentam mensagens técnicas ou códigos alfanuméricos que não informam a natureza do problema, sua abrangência ou a previsão de restabelecimento do serviço. Como consequência, os usuários permanecem sem informações suficientes para compreender a ocorrência, planejar suas atividades ou adotar medidas de contingência.*
164. *Também foram identificadas limitações nos mecanismos de comunicação adotados durante eventos críticos. Gestores e usuários relataram dificuldades para obtenção de informações tempestivas sobre a ocorrência de falhas, o estágio de tratamento dos incidentes e as previsões de normalização dos serviços. Em determinadas situações, as informações necessárias para o planejamento das atividades operacionais das APS, das Centrais de Análise e da Perícia Médica Federal não eram disponibilizadas de forma estruturada ou tempestiva, dificultando a adoção de medidas de contingência, como o reagendamento de atendimentos ou o reforço da escala de servidores, e a gestão dos impactos sobre os cidadãos.*
165. *Como caso emblemático, pode-se citar o evento de migração do ambiente CV3, realizado em janeiro de 2026, cuja comunicação às unidades operacionais ocorreu com antecedência insuficiente, exigindo reprogramação emergencial de atendimentos e perícias médicas previamente agendadas (peça 11, p. 2-3).*
166. *As análises também demonstraram que a comunicação entre as instituições ainda depende, em parte, de iniciativas informais e de relacionamentos interpessoais para viabilizar o encaminhamento e a solução de problemas operacionais (peça 12, p. 2-3). Embora tenham sido observados avanços recentes na interlocução entre Dataprev e INSS, inclusive com maior participação da alta administração e realização de reuniões periódicas de acompanhamento, persistem oportunidades de aprimoramento dos fluxos formais de comunicação, da gestão integrada de incidentes e da coordenação institucional necessária para assegurar tratamento tempestivo e efetivo dos eventos que afetam os serviços previdenciários críticos.*
167. *Dessa forma, a inspeção verificou que as fragilidades observadas nos processos de comunicação e coordenação institucional não constituem causa direta das indisponibilidades analisadas neste*

trabalho, mas atuam como fator agravante de seus impactos operacionais. Ao dificultarem o compartilhamento tempestivo de informações, a coordenação entre as instituições e a adoção de medidas de contingência, tais fragilidades ampliam os efeitos das indisponibilidades sobre a concessão de benefícios, a realização de perícias médicas e a prestação dos serviços previdenciários, complementando os aspectos relativos aos impactos operacionais (Seção III.1), aos mecanismos de monitoramento (Seção III.2) e aos riscos arquiteturais (Seção III.3).

Análise e evidenciação

168. *As evidências obtidas durante a inspeção indicam que as dificuldades de comunicação observadas entre a Dataprev e os órgãos usuários dos serviços previdenciários não constituem ocorrências isoladas, mas representam fragilidades estruturais na governança da resposta institucional aos incidentes. Os relatos colhidos em entrevistas junto ao INSS, ao DPMF e às áreas técnicas da própria Dataprev (peças 11-13, 23, 26 e 27) demonstram que os mecanismos atualmente utilizados para comunicação de incidentes, compartilhamento de informações operacionais e coordenação institucional não são suficientes para assegurar fluxo tempestivo, padronizado e transparente de informações entre as partes envolvidas.*
169. *A ausência de protocolos formais para comunicação de incidentes evidencia que parte significativa da coordenação institucional ainda depende de iniciativas individuais e de mecanismos informais de relacionamento entre as equipes. Conforme relatado pelos gestores entrevistados, inexistem canais institucionais específicos para o tratamento das ocorrências operacionais mais relevantes, sendo comum a utilização de contatos pessoais e redes informais de relacionamento para obtenção de informações ou encaminhamento de demandas, tendo sido informado que (peça 12, p. 2):*

embora o INSS tenha formalizado o e-mail institucional 'monitoramento.dti', a Dataprev reitera respostas individualizadas e não disponibiliza caixas postais departamentais estruturadas, forçando a equipe do INSS a copiar diversos destinatários (da chefia de divisão à presidência da empresa) para obter retornos oficiais.

170. *Tal situação aumenta a dependência de indivíduos específicos, dificulta a rastreabilidade das comunicações e reduz a previsibilidade dos fluxos de tratamento dos incidentes, conforme evidenciado no Ofício SEI 131/2026/COADE/CGGOV/DIGOV/INSS (peça 10), o qual apresenta troca de e-mails comunicando incidentes e solicitando providências da Dataprev. As mensagens analisadas evidenciam a inexistência de padrão e a ausência de caixas postais institucionais específicas para o tratamento desses incidentes.*
171. *As entrevistas realizadas com a equipe de monitoramento contratual também revelaram dificuldades significativas na obtenção de respostas tempestivas para demandas encaminhadas à Dataprev. Além do caso mencionado na Situação Encontrada, foram relatadas situações em que a devolutiva final se limitou à informação de inexistência de solução para o problema reportado (peça 10, p. 103-110), evidenciando fragilidades nos mecanismos de gestão da comunicação institucional e comprometendo a capacidade do INSS de acompanhar a resolução dos incidentes e de avaliar seus impactos sobre a prestação dos serviços aos cidadãos.*
172. *Outra situação recorrente é a divergência entre Dataprev e INSS quanto à classificação dos incidentes e à mensuração dos impactos decorrentes das falhas dos sistemas (peça 10, p. 111-112). As evidências indicam que a equipe de monitoramento contratual do INSS frequentemente necessita contestar registros de indisponibilidade e solicitar reclassificações para que os eventos reflitam adequadamente os efeitos observados pelos usuários, conforme amplamente evidenciado no documento "Relatório Gerenciamento Níveis de Serviço Contratos Dataprev.pdf" (peça 19, p. 55-61). Essa situação evidencia ausência de entendimento comum acerca dos critérios utilizados para caracterização das ocorrências, dificultando a construção de indicadores compartilhados e a gestão colaborativa dos serviços.*
173. *Para combater essa situação, o INSS "tem feito uso frequente de um mecanismo previsto no Anexo 2 do Termo de Referência contratual, aplicando glosas de ofício nos Termos de Recebimento Definitivo (TRD) para reclassificar incidentes que a Dataprev rotula estrategicamente como estáveis ou*

"Outros". A Dataprev não apresentou recursos formais contra essas reclassificações desde dezembro de 2024." (peça 12, p. 2).

174. *Também foram identificadas fragilidades na comunicação direcionada aos usuários dos sistemas. As evidências coletadas junto às APSs, Centrais de Análise e DPMF indicam que, durante incidentes relevantes, inexistem mecanismos estruturados para informar tempestivamente os usuários sobre a ocorrência das falhas, seus impactos, as providências adotadas e a previsão de normalização dos serviços. Reportou-se que existe uma "ausência de monitoramento proativo eficiente por parte da Dataprev. O fluxo de correção geralmente se inicia quando os peritos reportam o erro às chefias, que acionam o DPMF via WhatsApp para que um incidente seja aberto no sistema Pronto." (peça 13, p. 2).*
175. *A insuficiência da comunicação institucional também se manifesta na própria interação dos usuários com os sistemas. As mensagens de erro frequentemente consistem em códigos técnicos ou alfanuméricos sem significado prático para os servidores, dificultando a compreensão do problema. Representantes do INSS relataram que a Dataprev, por vezes, "esconde a indisponibilidade de aplicações por trás de mensagens com códigos hash obscuros ou classificações genéricas" (peça 12, p. 1) e "as mensagens de erro exibidas na ponta são genéricas e não informam previsões reais de retorno." (peça 13, p. 2). Como consequência, os usuários frequentemente tomam conhecimento dos incidentes apenas ao tentar utilizar os sistemas ou por meio de comunicações informais, o que dificulta o planejamento das atividades, a adoção de medidas de contingência e a mitigação dos impactos sobre a produtividade das unidades.*
176. *O episódio da migração do CV3 ilustra, de forma relevante, os riscos associados a essas fragilidades. Embora o projeto estivesse sendo acompanhado pela alta administração do INSS e da Dataprev, o período final determinado para a migração (28/1/2026 a 31/1/2026) só foi informado às equipes de atendimento das APSs e das perícias médicas em 16 de janeiro de 2026 (peça 11, p. 2).*
177. *Nesse sentido, foi alegado que (peça 11, p. 2):*
embora tenha ocorrido um ofício circular formal emitido pela Presidência do INSS em 16 de janeiro de 2026 alertando toda a rede nacional sobre a paralisação programada, a área operacional pontuou que o aviso com 11 dias de antecedência impôs severos desafios de replanejamento em contraturnos e mutirões para as agendas longas de perícia médica e serviço social.
178. *Como resultado, milhares de atendimentos previamente agendados, incluindo aproximadamente noventa mil perícias médicas, foram afetados, exigindo reprogramações e adoção de medidas emergenciais pelas unidades operacionais. Ainda que tenham sido realizadas ações de comunicação institucional (peças 43-45), os relatos dos gestores obtidos por meio de entrevistas indicaram que as informações operacionais sobre os impactos esperados, os riscos associados à transição e as medidas de contingência poderiam ter sido disseminadas com maior antecedência e abrangência, especialmente para as unidades responsáveis pela execução direta dos serviços previdenciários.*
179. *A análise das entrevistas e atas de reunião (peças 11-13) também permitiu identificar que parte significativa dos esforços recentes para resolução de problemas decorreu da atuação direta da alta administração das instituições, mediante reuniões frequentes de acompanhamento e articulação executiva. Embora tal atuação tenha contribuído para melhorar a interlocução entre as organizações, ela não substitui a necessidade de processos institucionalizados, canais formais de comunicação e mecanismos permanentes de coordenação capazes de funcionar independentemente da intervenção direta dos dirigentes.*
180. *Dessa forma, o conjunto das evidências obtidas demonstra que as deficiências observadas nos processos de comunicação e coordenação institucional não apenas reduzem a efetividade da gestão dos incidentes, mas também potencializam os impactos das indisponibilidades e instabilidades sobre os serviços prestados ao MPS.*

Critérios

181. *A análise do presente achado foi realizada à luz dos princípios e diretrizes que regem a governança pública, a prestação dos serviços públicos e a gestão dos serviços de tecnologia da informação,*

especialmente aqueles relacionados à eficiência, transparência, continuidade dos serviços, coordenação institucional e adequada comunicação com as partes interessadas. Nesse contexto, foram considerados os princípios constitucionais da eficiência e da publicidade previstos no caput do art. 37 da Constituição Federal (princípios da eficiência e da publicidade), as diretrizes de governança estabelecidas pelo Decreto 9.203/2017 (art. 6º, § único, incisos I, II e III – práticas de governança)), os princípios de transparência, accountability e coordenação constantes do Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU, bem como o Contrato 34/2024 firmado entre o INSS e a Dataprev.

182. *Complementarmente, foram utilizados como referenciais de boas práticas os frameworks COBIT 2019 (Objetivos de Gerenciamento APO08, DSS02 e DSS04) e ITIL 4 (Processos de Gestão Incident Management, Service Desk e Relationship Management), especialmente os processos relacionados à gestão de relacionamentos, gestão de incidentes, continuidade dos serviços e comunicação com usuários e partes interessadas. Tais referenciais estabelecem que organizações responsáveis por serviços críticos devem manter canais formais de comunicação, mecanismos de coordenação institucional, protocolos de escalonamento e processos capazes de assegurar a disseminação tempestiva e transparente de informações sobre incidentes e eventos relevantes.*

Causas

183. *As evidências coletadas durante a inspeção indicam que as fragilidades observadas decorrem, primordialmente, da ausência de protocolos formais suficientemente estruturados para:*

a) disciplinar a comunicação entre Dataprev, INSS e DPMF;
b) definir responsabilidades e estabelecer pontos focais institucionais;
c) disciplinar fluxos de escalonamento;
d) assegurar o compartilhamento tempestivo de informações durante eventos críticos.

Boas Práticas

184. *Apesar das fragilidades identificadas nos processos de comunicação e coordenação institucional, a inspeção constatou iniciativa relevante que contribuiu para mitigar os impactos dos incidentes e fortalecer a interação entre as organizações envolvidas:*

a) ***Criação de fóruns executivos e operacionais de acompanhamento após os incidentes do CV3:*** *foi identificada atuação conjunta da alta administração da Dataprev, do INSS e do MPS durante os períodos de maior criticidade operacional, especialmente no contexto da migração tecnológica associada ao projeto CV3. As evidências coletadas (peça 46, p. 2) indicam que a realização de reuniões periódicas de acompanhamento e a participação direta dos dirigentes das instituições contribuíram para acelerar a tomada de decisões, priorizar ações corretivas e ampliar o compartilhamento de informações entre as equipes responsáveis pela gestão dos serviços, demonstrando capacidade de coordenação institucional e atuação conjunta em situações críticas.*

b)

Conclusão

185. *As evidências obtidas durante a inspeção permitem concluir que os processos de comunicação e coordenação institucional estabelecidos entre a Dataprev, o INSS e o DPMF/MPS apresentam fragilidades que comprometem a tempestividade, a transparência e a efetividade da gestão dos incidentes que afetam os sistemas previdenciários críticos. A inexistência de protocolos formais de comunicação de incidentes, a dependência de canais informais para encaminhamento e acompanhamento de demandas, as divergências na classificação dos incidentes e as dificuldades de disseminação tempestiva de informações aos usuários demonstram que os mecanismos atualmente adotados não se mostram compatíveis com a relevância e a criticidade dos serviços suportados pelos sistemas previdenciários.*

186. *A inspeção evidenciou que tais fragilidades ampliam os impactos operacionais das indisponibilidades e instabilidades dos sistemas, dificultando a adoção de medidas de contingência, reduzindo a capacidade de planejamento das unidades responsáveis pela prestação dos serviços e potencializando*

os impactos das indisponibilidades sobre a concessão de benefícios, a realização de perícias médicas e o atendimento aos cidadãos.

187. *Embora tenham sido observados avanços recentes na interlocução entre as instituições, especialmente após os eventos relacionados à migração do ambiente CV3, persistem oportunidades relevantes de aperfeiçoamento da governança da resposta aos incidentes. Nesse contexto, a formalização dos fluxos de comunicação, o fortalecimento da coordenação institucional e o aperfeiçoamento da transparência das informações compartilhadas mostram-se medidas relevantes para ampliar a capacidade de atuação conjunta entre Dataprev, INSS e DPMF durante eventos críticos, reduzindo os impactos operacionais das indisponibilidades e contribuindo para a continuidade e a efetividade dos serviços previdenciários.*

188. *Dessa forma, as evidências indicam que os mecanismos de comunicação institucional não evoluíram no mesmo ritmo da crescente complexidade do ecossistema tecnológico previdenciário e da elevada dependência operacional dos serviços digitais providos pela Dataprev. Eventos de grande porte, como a migração tecnológica associada ao projeto CV3, evidenciaram a necessidade de processos de comunicação e coordenação mais estruturados, capazes de alcançar tempestivamente gestores, servidores e demais usuários afetados pelas mudanças ou indisponibilidades dos sistemas.*

189. *Por fim, as oportunidades de aprimoramento nos aspectos apontados nessa seção fundamentam as propostas de encaminhamento voltadas ao fortalecimento da governança, da comunicação institucional e da gestão integrada dos serviços prestados ao Ministério da Previdência Social.*

<u>Propostas de Encaminhamento e Benefício Esperado</u>

190. *Para melhorar a comunicação entre as organizações e com os usuários finais dos sistemas previdenciários, bem como promover um entendimento comum quanto aos critérios utilizados para a classificação dos incidentes, a caracterização das indisponibilidades e a mensuração dos impactos operacionais, propõe-se recomendar à Dataprev e ao INSS, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que adotem, de forma conjunta, as seguintes medidas:*

a) aperfeiçoar os protocolos formais de comunicação e gestão integrada de incidentes relacionados aos sistemas previdenciários críticos, de modo a alcançar as etapas de interação, contestação e resposta às demandas do INSS, a fim de mitigar os riscos identificados neste capítulo a partir de parâmetros a serem aprimorados, tais como: definição de pontos focais institucionais e caixas postais departamentais estruturadas, fluxos de tratamento de contestações, prazos de resposta às demandas de acompanhamento contratual e procedimentos complementares aos já previstos para comunicação de incidentes de alta criticidade;;

b) aperfeiçoar os mecanismos de comunicação destinados aos servidores usuários dos sistemas previdenciários críticos, de forma a disponibilizar informações claras, tempestivas e padronizadas sobre indisponibilidades, degradações de desempenho, manutenção programada, previsão de normalização dos serviços e eventuais procedimentos de contingência;

c) promover a revisão conjunta dos critérios de classificação, registro e tratamento de incidentes, com vistas a estabelecer entendimento comum sobre conceitos, níveis de severidade, critérios de indisponibilidade e metodologias de mensuração dos impactos operacionais decorrentes das falhas observadas nos sistemas previdenciários.

191. *Espera-se que o aperfeiçoamento dos mecanismos de comunicação institucional e da gestão integrada dos incidentes reduza a assimetria de informações entre as organizações envolvidas, fortaleça a capacidade de planejamento das unidades responsáveis pela prestação dos serviços previdenciários e amplie a efetividade das medidas de contingência, contribuindo para reduzir os impactos operacionais das indisponibilidades sobre a concessão de benefícios, a realização de perícias médicas e o atendimento aos cidadãos.*

IV – ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES

192. *Em atenção ao Ofício 32187/2026-TCU/Seproc (peça 54) e ao Ofício 32188/2026-TCU/Seproc (peça 53), por meio dos quais foi encaminhada a versão preliminar deste relatório para comentários dos gestores, a Dataprev e o INSS apresentaram manifestações sobre os achados e as propostas de*

encaminhamento nele constantes, respectivamente mediante o Ofício OF/SRIG/558/2026 (peça 57) e o Ofício SEI 566/2026/COADC/CGGOV/DIGOV-INSS (peça 58).

193. *As manifestações foram analisadas individualmente, achado por achado e recomendação por recomendação, com indicação expressa do respectivo acolhimento, acolhimento parcial ou não acolhimento, conforme detalhado no Apêndice A deste relatório.*
194. *As ponderações consideradas procedentes foram incorporadas ao texto final, contribuindo para o aprimoramento da precisão técnica e da clareza do relatório, a exemplo da revisão da metodologia de apuração de indicadores e da retificação de citação constante da versão preliminar. Os demais pontos foram enfrentados e fundamentadamente respondidos, sem prejuízo às conclusões e às propostas de encaminhamento apresentadas na Seção III, que permanecem válidas nos termos expostos.*

V – Conclusão

195. *A presente inspeção foi realizada com o objetivo de avaliar em que medida a infraestrutura, os sistemas e a gestão de tecnologia da informação providos pela Dataprev ao MPS são adequados para sustentar a prestação dos serviços previdenciários e assistenciais, bem como identificar as principais causas associadas às indisponibilidades e instabilidades observadas nos sistemas utilizados pelo INSS e pelo DPMF/MPS.*
196. *As evidências coletadas demonstram que a Dataprev desempenha papel central na operacionalização das políticas previdenciárias brasileiras, mantendo infraestrutura tecnológica de elevada criticidade e conduzindo iniciativas relevantes de modernização, como a migração da plataforma CV3 e a evolução da arquitetura dos sistemas previdenciários. Não obstante os avanços observados, os trabalhos evidenciaram a persistência de limitações relevantes na prestação dos serviços de tecnologia da informação destinados à atividade previdenciária.*
197. *Essas limitações manifestam-se de forma inter-relacionada em quatro dimensões. Primeiro, a recorrência de indisponibilidades e instabilidades nos sistemas críticos produz impactos concretos sobre as atividades finalísticas do INSS e do DPMF/MPS (Seção III.1). Segundo, os indicadores contratuais concentram-se na disponibilidade técnica dos sistemas, sem capturar adequadamente esses impactos operacionais (Seção III.2). Terceiro, a elevada complexidade arquitetural e o acúmulo de débitos técnicos elevam os riscos operacionais e demandam continuidade dos esforços de modernização (Seção III.3). Quarto, fragilidades na comunicação e coordenação institucional entre a Dataprev e os órgãos usuários amplificam os efeitos dos incidentes (Seção III.4). Cumpre ressaltar, contudo, que a inspeção não identificou evidências de inadequação generalizada da infraestrutura ou de comprometimento estrutural da capacidade operacional da empresa, mas sim oportunidades relevantes de aperfeiçoamento.*
198. *As propostas de encaminhamento formuladas neste relatório concentram-se no aprimoramento dessas quatro dimensões, de forma a contribuir para o aumento da confiabilidade e da efetividade dos serviços prestados ao INSS e ao DPMF/MPS.*
199. *Por fim, a inspeção evidenciou que a qualidade dos serviços de tecnologia da informação prestados pela Dataprev não deve ser aferida exclusivamente pela disponibilidade de servidores, redes ou aplicações, mas principalmente por sua capacidade de assegurar que a política previdenciária seja executada de forma tempestiva, confiável e efetiva. Cada indisponibilidade, instabilidade ou degradação de desempenho possui potencial para retardar a análise de benefícios, comprometer a realização de perícias médicas, dificultar o atendimento aos cidadãos e postergar o acesso a direitos assegurados pela Constituição Federal. Nesse contexto, o fortalecimento da governança dos serviços de tecnologia da informação representa não apenas medida de aprimoramento administrativo, mas condição essencial para que o Estado entregue políticas públicas previdenciárias de forma contínua e confiável à sociedade.*
200. *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, será oportunizado*

prazo de quinze dias à Dataprev e ao INSS para a apresentação de comentários, caso queiram, bem como informações quanto às consequências práticas da implementação das medidas aventadas e eventuais alternativas.

VI – Proposta de Encaminhamento

201. *Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior com as seguintes propostas:*

I. ***Recomendar*** *à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que:*

a) inclua, em seus planejamentos anuais de auditoria e demais instrumentos de supervisão e controle, a adequação e a efetividade dos mecanismos corporativos de identificação, classificação, priorização, tratamento e monitoramento contínuo dos débitos técnicos, com base em critérios de criticidade operacional, grau de interdependência, obsolescência tecnológica, histórico de incidentes e impacto potencial sobre a prestação dos serviços ao MPS (Achado III.3);

II. ***Recomendar*** *à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev) e ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que, em conjunto:*

a) definam e incorporem indicadores complementares a serem pactuados em termo aditivo ao Contrato INSS-Dataprev 34/2024 e replicados nos contratos futuros entre as partes, os quais sejam capazes de aferir adequadamente o impacto operacional das indisponibilidades dos serviços prestados pela empresa ao INSS e ao DPMF/MPS, de forma a refletir as limitações reais sentidas pelos usuários dos sistemas, diminuir as assimetrias de percepção e aumentar a eficácia do monitoramento dos serviços prestados, migrando de uma lógica de monitoramento centrada na infraestrutura para uma lógica centrada na jornada do usuário (Achado III.2);

b) aperfeiçoem os protocolos formais de comunicação e gestão integrada de incidentes relacionados aos sistemas previdenciários críticos, de modo a alcançar as etapas de interação, contestação e resposta às demandas do INSS, a fim de mitigar os riscos identificados na inspeção a partir de parâmetros a serem aprimorados, tais como: definição de pontos focais institucionais e caixas postais departamentais estruturadas, fluxos de tratamento de contestações, prazos de resposta às demandas de acompanhamento contratual e procedimentos complementares aos já previstos para comunicação de incidentes de alta criticidade (Achado III.4);

c) aperfeiçoem os mecanismos de comunicação destinados aos servidores usuários dos sistemas previdenciários críticos, de forma a disponibilizar informações claras, tempestivas e padronizadas sobre indisponibilidades, degradações de desempenho, manutenção programada, previsão de normalização dos serviços e eventuais procedimentos de contingência (Achado III.4);

d) promovam a revisão conjunta dos critérios de classificação, registro e tratamento de incidentes, com vistas a estabelecer entendimento comum sobre conceitos, níveis de severidade, critérios de indisponibilidade e metodologias de mensuração dos impactos operacionais decorrentes das falhas observadas nos sistemas previdenciários (Achado III.4).

III. Nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de ***autorizar*** *o monitoramento das recomendações propostas neste relatório.*

IV. Informar à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e ao Ministério da Previdência Social (MPS) 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.

V. Apensar os presentes autos ao TC 006.163/2026-2, com fundamento no art. 36 da Resolução-TCU 259/2014."

É o Relatório.

VOTO

Cuidam os autos de inspeção realizada na Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev) e no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) com o objetivo de avaliar em que medida a infraestrutura, os sistemas e a gestão de tecnologia da informação (TI) providos pela Dataprev à atividade fim previdenciária e assistencial são suficientemente adequados e robustos para atender as demandas, bem como identificar se existem causas técnicas principais para as indisponibilidades recorrentes desses sistemas.

2. A fiscalização buscou examinar os registros de indisponibilidade e instabilidade das plataformas previdenciárias e assistenciais geridas pela Dataprev, mapeando suas causas primárias e fornecendo elementos para que o Tribunal avalie melhorias na governança da tecnologia da informação aplicada ao processamento de benefícios e à prestação dos serviços públicos.

3. O trabalho fundamentou-se no exame documental e contratual, em oitivas com dirigentes da Dataprev, do INSS e do Departamento de Perícia Médica Federal (DPMF), bem como na análise dos Relatórios de Gerenciamento de Níveis de Serviço, históricos de incidentes e demais dados reunidos no processo, abrangendo sobretudo o intervalo de dezembro de 2024 a maio de 2026.

4. Os dados colhidos confirmam que a Dataprev é peça-chave na execução das políticas previdenciárias do país, operando uma infraestrutura de TI altamente crítica e impulsionando projetos essenciais de modernização, como a transição da plataforma de TI e a atualização arquitetural dos sistemas. Apesar desses progressos, o levantamento indicou que ainda persistem gargalos significativos na entrega dos serviços tecnológicos voltados à área previdenciária.

5. A auditoria apontou quatro achados principais na gestão da TI prestada pela Dataprev na área previdenciária, os quais, sob uma análise integrada, revelam uma sucessão de fatores determinantes para as interrupções frequentes que motivaram este estudo.

6. Essas restrições conectam-se em quatro eixos centrais:

a) em primeiro lugar, as constantes quedas e instabilidades nas plataformas cruciais afetam diretamente as operações ponta a ponta do INSS e do Departamento de Perícia Médica Federal (DPMF/MPS).

b) em segundo, as métricas contratuais vigentes focam apenas na disponibilidade técnica dos equipamentos, deixando de mensurar os reais reflexos operacionais.

c) em terceiro, a alta complexidade estrutural associada aos débitos técnicos acumulados eleva os riscos de operação e exige dedicação contínua à modernização.

d) em quarto, deficiências no alinhamento e na comunicação entre a Dataprev e as instituições usuárias agravam as consequências dos incidentes operacionais.

7. Vale destacar, contudo, que a fiscalização não constatou falha sistêmica na infraestrutura nem comprometimento definitivo da capacidade de atendimento da estatal, mas sim pontos claros de oportunidade para melhorias.

8. Em conjunto, esses gargalos fragilizam a capacidade de prevenção, diagnóstico e pronta resposta às falhas, afetando de forma direta o desempenho das equipes, a condução de perícias médicas, a análise de requerimentos e o atendimento prestado à população.

9. Diante disso, as propostas de encaminhamento sugeridas no presente trabalho voltam-se ao fortalecimento dessas quatro frentes, visando elevar os níveis de estabilidade e a eficácia das soluções fornecidas ao INSS e ao DPMF/MPS.

10. As medidas sugeridas visam otimizar o tratamento de indisponibilidades nas plataformas da previdência por meio de: (i) reformulação das métricas contratuais para aferir os prejuízos operacionais causados por eventuais paralisações; (ii) acompanhamento sistemático, por parte da Auditoria Interna, sobre os riscos de arquitetura e pendências técnicas em sistemas estratégicos, fortalecendo a supervisão dos planos de modernização; e (iii) padronização formal dos fluxos de comunicação e articulação interinstitucional no gerenciamento de crises e incidentes.

11. Por fim, o diagnóstico demonstrou que a eficiência da TI oferecida pela Dataprev extrapola o tempo no ar de redes, servidores e sistemas. Ela reside sobretudo no suporte efetivo ao cumprimento

tempestivo, seguro e preciso das rotinas previdenciárias. Qualquer falha, lentidão ou queda nos sistemas corre o risco de atrasar a concessão de benefícios, prejudicar a agenda de perícias médicas, dificultar o suporte ao público e adiar o acesso a garantias constitucionais do cidadão.

12. Assim, aprimorar a governança de tecnologia da informação sob essa ótica vai além da gestão administrativa: trata-se de requisito essencial para assegurar que a prestação desse serviço público chegue de forma ininterrupta e confiável à população.

13. As recomendações tem o objetivo de expandir a capacidade de prever, diagnosticar e mitigar falhas nos sistemas previdenciários, abrandando seus reflexos no rendimento do corpo funcional, na realização de exames periciais, na concessão de direitos e no suporte aos cidadãos, promovendo ganhos na fluidez e na qualidade das entregas à sociedade.

14. Importa registrar que em conformidade com a construção participativa das decisões desta Corte (art. 14 da Resolução-TCU 315/2020) e com as diretrizes das Normas de Auditoria (NAT/Portaria-TCU 280/2010) relativas à manifestação dos responsáveis, foi concedido prazo de quinze dias à Dataprev e ao INSS para o envio de comentários, caso julguem oportuno, incluindo avaliações sobre eventuais impactos práticos na execução das medidas propostas e a indicação de caminhos alternativos.

15. 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 30 de setembro de 2026.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2664/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.866/2026-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Inspeção
3. Interessados/Responsáveis: não há
4. Órgãos/Entidades: Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev); Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de inspeção realizada na Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev) e no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) com o objetivo de avaliar em que medida a infraestrutura, os sistemas e a gestão de tecnologia da informação (TI) providos pela Dataprev à atividade fim previdenciária e assistencial são suficientemente adequados e robustos para atender as demandas, bem como identificar se existem causas técnicas principais para as indisponibilidades recorrentes desses sistemas.

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

9.1. recomendar à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que inclua, em seus planejamentos anuais de auditoria e demais instrumentos de supervisão e controle, a adequação e a efetividade dos mecanismos corporativos de identificação, classificação, priorização, tratamento e monitoramento contínuo dos débitos técnicos, com base em critérios de criticidade operacional, grau de

interdependência, obsolescência tecnológica, histórico de incidentes e impacto potencial sobre a prestação dos serviços ao MPS;

9.2. recomendar à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev) e ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que, em conjunto:

9.2.1. definam e incorporem indicadores complementares a serem pactuados em termo aditivo ao Contrato INSS-Dataprev 34/2024 e replicados nos contratos futuros entre as partes, os quais sejam capazes de aferir adequadamente o impacto operacional das indisponibilidades dos serviços prestados pela empresa ao INSS e ao DPMF/MPS, de forma a refletir as limitações reais sentidas pelos usuários dos sistemas, diminuir as assimetrias de percepção e aumentar a eficácia do monitoramento dos serviços prestados, migrando de uma lógica de monitoramento centrada na infraestrutura para uma lógica centrada na jornada do usuário;

9.2.2. aperfeiçoem os protocolos formais de comunicação e gestão integrada de incidentes relacionados aos sistemas previdenciários críticos, de modo a alcançar as etapas de interação, contestação e resposta às demandas do INSS, a fim de mitigar os riscos identificados na inspeção a partir de parâmetros a serem aprimorados, tais como: definição de pontos focais institucionais e caixas postais departamentais estruturadas, fluxos de tratamento de contestações, prazos de resposta às demandas de acompanhamento contratual e procedimentos complementares aos já previstos para comunicação de incidentes de alta criticidade;

9.2.3. aperfeiçoem os mecanismos de comunicação destinados aos servidores usuários dos sistemas previdenciários críticos, de forma a disponibilizar informações claras, tempestivas e padronizadas sobre indisponibilidades, degradações de desempenho, manutenção programada, previsão de normalização dos serviços e eventuais procedimentos de contingência;

9.2.4. promovam a revisão conjunta dos critérios de classificação, registro e tratamento de incidentes, com vistas a estabelecer entendimento comum sobre conceitos, níveis de severidade, critérios de indisponibilidade e metodologias de mensuração dos impactos operacionais decorrentes das falhas observadas nos sistemas previdenciários;

9.3. autorizar a Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação a monitorar as recomendações propostas no presente acórdão;

9.4. informar à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e ao Ministério da Previdência Social (MPS) sobre o presente acórdão, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

9.5. apensar os presentes autos ao TC 006.163/2026-2, com fundamento no art. 36 da Resolução-TCU 259/2014.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2664-38/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia (Relator) e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
ANTONIO ANASTASIA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE ___ – Plenário
TC 010.815/2026-0
Natureza(s): Representação
Órgão/Entidade: Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado Minas Gerais
Interessados: Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado Minas Gerais (17.254.509/0001-63); Seteloc S/a (20.611.180/0001-55)
Representação legal: Ana Paula Araujo Guerra (95318/OAB-MG), representando Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado Minas Gerais; Gabriella Oliveira Castro (407247/OAB-SP), Vitor Abreu Soares de Castro (548329/OAB-SP), Marjorie Montenegro Smith Santos (440148/OAB-SP) e outros, representando Cs Brasil Frotas Ltda; Auack Natan Moreira de Oliveira Reis (163391/OAB-MG), Felipe Bernardo Furtado Soares (150814/OAB-MG) e outros, representando Seteloc S/a.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CREA/MG. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE LOCAÇÃO DE VEÍCULOS COM ACESSO A SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO, RASTREAMENTO E MONITORAMENTO. INABILITAÇÃO DA EMPRESA MAIS BEM CLASSIFICADA EM RAZÃO DA NÃO APRESENTAÇÃO DE ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA. NÃO REALIZAÇÃO DE DILIGÊNCIA PARA SANEAR DOCUMENTAÇÃO APRESENTADA EM FASE RECURSAL PARA COMPROVAÇÃO DE CONDIÇÃO PREEXISTENTE. OITIVAS. ACÓRDÃO 1.211/2021-PLENÁRIO. REPRESENTAÇÃO PROCEDENTE. DETERMINAÇÃO À JURISDICIONADA PARA RETORNO À FASE RECURSAL DO CERTAME.

RELATÓRIO

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, acerca de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico PE 90005/2026, conduzido pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de Minas Gerais (CREA/MG).

2. Reproduzo a seguir o teor principal da instrução produzida no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações – AudContratações (peça 79), a qual contou com a concordância do corpo diretivo da unidade (peças 80 e 81):

INTRODUÇÃO

59. *Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico (PE) 90005/2026, sob a responsabilidade do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de Minas Gerais (Crea/MG), com valor estimado de R$ 9.915.762,00, cujo objeto é o registro de preços para contratação de serviços de locação de veículos com acesso ao sistema integrado de gestão, rastreamento e monitoramento via web, incluindo dispositivo para passagem em praças de pedágio e identificação via mobile (peça 4, p. 2).*

60. *O PE em análise é regido pela Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos) e a plataforma eletrônica utilizada para a seleção do contratado foi o Portal de Compras do Governo Federal (https://www.gov.br/compras/pt-br).*

61. *O certame foi homologado em 10/4/2026 pelo valor de R$ 8.395.536,00 para a empresa Seteloc S/A (peça 20). Em 7/5/2026, antes do recebimento do ofício pelo Crea/MG de oitiva prévia, a ata de registro de preços (ARP) decorrente do PE 90005/2026 foi firmada com a referida empresa (peça 40).*

HISTÓRICO

62. *O representante alegou, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades (peça 1):*

a) quanto ao descumprimento do item 12.20.1.2.1.2 (peça 4, p. 36), alegou que possuiria atestado comprovando experiência pretérita neste item (peça 10), que não teria sido analisado em sede recursal pela entidade contratante, em violação ao dever de realizar diligências (p. 11-17); e

b) quanto ao descumprimento do item 12.20.1.2.1.4 (peça 4, p. 36), alegou que o atestado de capacidade técnica (ACT) emitido pelo CREA/SP (peça 6, p. 48 e peça 7, p. 1), constante nos documentos de habilitação da empresa disponíveis no portal da licitação, comprovariam a gestão de plataforma de relatórios gerenciais referentes aos veículos e de aplicativo de identificação de condutores, caracterizando erro de fato por parte da entidade (p. 8-11).

63. *Em instrução inicial, concluiu-se que a manutenção da inabilitação do representante em razão de vícios sanáveis sem a realização de diligência e sem a permissão para inclusão de documento novo foi irregular. Tendo em vista a ausência de elementos para a conclusão acerca do pressuposto do perigo da demora reverso, foi proposta a realização de oitiva prévia da entidade (peças 28-29).*

64. *A proposta foi integralmente acolhida pelo relator (peça 30 - grifos originais):*

*9.1. com fundamento no art. 276, § 2º, do RI/TCU, realizar a **oitiva prévia** do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de Minas Gerais (CREA/MG), para que, no prazo de **cinco dias úteis**, se pronuncie, referente ao Pregão Eletrônico 90005/2026, acerca da existência dos pressupostos da medida cautelar pleiteada e sobre os indícios de irregularidade indicados na instrução à peça 28, em especial quanto aos seguintes tópicos:*

a) inabilitação da empresa CS Brasil Ltda. por não atendimento ao item 12.20.1.2.1.2 do edital, sem que tenha sido realizada diligência na fase recursal para oportunizar à licitante a comprovação do cumprimento do requisito de habilitação técnica suficiente para reverter sua inabilitação, em afronta ao art. 64 da Lei 14.133/2021 e aos princípios do formalismo moderado, da economicidade, do interesse público, da razoabilidade, da proporcionalidade e da busca pela proposta mais vantajosa, e ao Acórdão 1211/2021-TCU-Plenário;

b) inabilitação da empresa CS Brasil Ltda. por não atendimento ao item 12.20.1.2.1.4 do edital, sem que tenha havido manifestação acerca do conteúdo do atestado de capacidade técnica emitido pelo CREA/SP, entregue pela licitante originariamente na fase de habilitação, o que poderia comprovar o cumprimento da exigência de identificação do motorista/condutor;

c) elementos concretos para a análise do perigo da demora e do perigo da demora reverso relativos ao certame ora em análise, informando:

c.1) o estágio atual da contratação e a previsão para a realização dos próximos atos;

c.2) caso algum contrato já tenha sido celebrado, se já foi iniciada a execução dos serviços;

c.3) a possibilidade de prorrogação do Contrato CPS 47/2023, com atendimento às necessidades da entidade, esclarecendo, em caso afirmativo, se as condições dessa contratação seriam melhores (menor preço e atendimento satisfatório) do que as do contrato que está em vias de ser celebrado, bem como o prazo-limite de cobertura em caso de adoção dessa solução;

c.4) se há decisão judicial ou administrativa, sem especificação de prazo, determinando a suspensão do andamento do certame ora em análise, encaminhando, em caso afirmativo, cópia do respectivo documento; e

c.5) se a contratação do serviço objeto do certame ora em análise é essencial e premente para as atividades da UJ, indicando, em caso afirmativo, o impacto de eventual deliberação do TCU que venha a determinar a suspensão dos atos relativos à mencionada licitação, remetendo a documentação comprobatória das alegações;

d) informar se há possibilidade e intenção de suspender os atos relativos ao Pregão Eletrônico 90005/2026 ou a utilização da ata de registro de preços, caso já tenha sido firmada, até a apreciação final da matéria tratada nestes autos, objetivando a análise, por parte da UJ, das questões tratadas nesta representação;

e) demais informações que julgar necessárias; e f) designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato;

*9.2. **alertar** o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de Minas Gerais quanto à possibilidade de*

o TCU vir a conceder medida cautelar para a suspensão do ato ou procedimento impugnado, caso haja indicativo de afronta às normas legais e/ou possibilidade de ocorrência de prejuízos à Administração, bem como quanto à possibilidade de o TCU vir a determinar o retorno de fase do certame, caso confirmadas as irregularidades indicadas na representação; e

*9.3. **encaminhar** cópia da instrução à peça 28 ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de Minas Gerais, de maneira a embasar sua resposta à oitiva prévia.*

65. *Promovida a oitiva prévia, após análise da manifestação da entidade, concluiu-se afastados os pressupostos do perigo da demora e do perigo da demora reverso e configurada a plausibilidade jurídica dos argumentos trazidos na representação, com a procedência dos itens 'a' e 'b' da oitiva. Assim, foi proposto o indeferimento da medida cautelar e a realização de construção participativa das deliberações deste Tribunal junto à unidade jurisdicionada (UJ) e oitiva da empresa Seteloc (peças 55-57).*

66. *A proposta foi acolhida, no essencial, pelo relator (peça 58 - grifos originais):*

*6.1. considerando a possibilidade de **construção participativa das deliberações** deste Tribunal, nos termos do art. 14 da Resolução - TCU 315/2020, bem como o previsto nas Normas de Auditoria (NAT) aprovadas pela Portaria - TCU 280/2010, referente aos **comentários dos gestores** (no que se aplica a representações e denúncias):*

*a) **solicitar** ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de Minas Gerais, caso queira, no prazo de **quinze dias**:*

a.1) a apresentação de possíveis ações corretivas que poderão ser tomadas para prevenir ou corrigir os indícios de irregularidades detectados ou remover seus efeitos;

a.2) a apresentação de subsídios para a avaliação prévia da relação entre custo e benefício das possíveis proposições, conforme disposto no art. 171, inciso I, da Lei 14.133/2021;

*a.3) na hipótese de serem consideradas insuficientes, pelo TCU, as alternativas apresentadas pela unidade jurisdicionada, a manifestação quanto aos possíveis impactos de determinação para **anulação do ato de julgamento do recurso interposto pela empresa CS Brasil Frotas Ltda. e dos atos dele decorrentes**, para realização das devidas diligências em razão das irregularidades indicadas na representação;*

*b) **alertar** o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado Minas Gerais **com relação à construção participativa de deliberações**, de que:*

b.1) a sua manifestação quanto às alternativas para corrigir os indícios de irregularidades verificados e quanto aos impactos das possíveis medidas a serem adotadas pelo TCU será avaliada na proposição de mérito, mas não vincula as decisões desta Corte de Contas, notadamente quando os riscos decorrentes de sua adoção e/ou da manutenção de situação irregular não se coadunarem com o interesse público que se pretende tutelar;

b.2) a ausência de manifestação no prazo estipulado não impedirá o andamento processual, podendo o TCU vir a prolatar decisão de mérito, caso haja elementos suficientes que caracterizem afronta às normas legais e/ou possibilidade de ocorrência de prejuízos à Administração; e

b.3) a ausência de manifestação não será considerada motivo de sanção;

*6.2. **realizar**, nos termos do art. 250, V, todos do Regimento Interno/TCU, a **oitiva** da sociedade empresária Seteloc S/A (CNPJ 20.611.180/0001-55), para, no prazo de **quinze dias**, manifestar-se, caso queira, sobre os seguintes fatos:*

a) inabilitação indevida da empresa CS Brasil Ltda. por não atendimento ao item 12.20.1.2.1.2, tendo em vista a não realização de diligência na fase recursal para oportunizar ao licitante a comprovação de atendimento a requisito de habilitação técnica suficiente para reverter sua inabilitação, em afronta ao art. 64 da Lei 14.133/2021 e aos princípios do formalismo moderado, da economicidade, do interesse público, da razoabilidade, da proporcionalidade e da busca pela proposta mais vantajosa e ao Acórdão 1211/2021-TCU-Plenário;

b) inabilitação indevida da empresa CS Brasil Ltda. por não atendimento ao item 12.20.1.2.1.4, tendo em vista a não realização de diligência para esclarecimento sobre a existência e as funcionalidades do aplicativo de identificação de condutores, em afronta ao art. 64 da Lei 14.133/2021;

*6.3. **solicitar** ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de Minas Gerais que informe a situação processual atualizada do Mandado de Segurança 6035403-57.2026.4.06.3800, da 2ª Vara Cível e JEF Adjunto da Subseção Judiciária de Belo Horizonte/MG, e do Agravo de Instrumento 6007145-88.2026.4.06.0000/MG, do Tribunal Regional Federal da 6ª Região, encaminhando cópia de documentos e informações que entender pertinentes; e*

*6.4. **encaminhar** cópia deste Despacho e da instrução da AudContratações (peça 55) ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de Minas Gerais e à empresa Seteloc S/A.*

67. *Promovida a participação colaborativa de deliberações e a oitiva da empresa declarada vencedora quanto às alegações do representante e demais questões levantadas por esta unidade técnica, o Crea/MG optou por opor embargos de declaração (peças 65 e 66).*

68. *Por meio do Acórdão 2163/2026-TCU-Plenário, os embargos não foram conhecidos e os autos foram restituídos à AudContratações para prosseguimento da instrução processual (peça 77).*

69. *Passa-se, então, a analisar as respostas apresentadas, tópico a tópico, conforme transcrição a seguir.*

EXAME TÉCNICO

I.4. Exame das oitivas realizadas:

70. *Em 13/7/2026 e 14/07/2026, foram encaminhados os ofícios à UJ e à sociedade empresarial Seteloc (peças 60-62) acerca dos indícios de irregularidades apontados nesta representação e para a obtenção de informações adicionais àquelas já existentes nestes autos.*

71. *Em resposta, a UJ limitou-se a opor embargos de declaração, não conhecidos em sessão plenária de 19/8/2026 e a empresa Seteloc apresentou sua manifestação (peça 69).*

72. *Segue a análise dos pontos questionados (despacho do relator - peça 58, p. 2-3).*

***Item a:** inabilitação indevida da empresa CS Brasil Ltda. por não atendimento ao item 12.20.1.2.1.2, tendo em vista a não realização de diligência na fase recursal para oportunizar ao licitante a comprovação de atendimento a requisito de habilitação técnica suficiente para reverter sua inabilitação, em afronta ao art. 64 da Lei 14.133/2021 e aos princípios do formalismo moderado, da economicidade, do interesse público, da razoabilidade, da proporcionalidade e da busca pela proposta mais vantajosa e ao Acórdão 1211/2021-TCU-Plenário;*

Manifestação da empresa Seteloc sobre o indício de irregularidade (peça 69):

a) preliminarmente, alega que a matéria estaria judicializada (Mandado de Segurança 6035403-57.2026.4.06.3800), que o Agravo de Instrumento 6007145-88.2026.4.06.0000 estaria pendente de apreciação pelo TRF da 6ª Região e que o TCU deveria considerar essa pendência para evitar decisões conflitantes sobre fatos idênticos (p. 2-3);

b) em seguida, esclarece a cronologia que teria sido omitida pelo representante - PE 90024/2025 publicado em 23/10/2025, do qual o representante teria participado e sido inabilitado pelos mesmos fundamentos; PE 90005/2026 fase de classificação de 11 a 12/3/2026; fase de habilitação de 12 a 16/3/2026; atestado emitido em 18/3/2026; e recurso administrativo do representante em 31/3/2026, sem apresentação do atestado (p. 4-5);

c) ressalta a confissão expressa em sede recursal do representante sobre a ausência do documento à época da habilitação (p. 5-6);

d) alega que, se o atestado do Sesc/SP foi emitido depois do certame, não haveria como ser apresentado, complementado ou objeto de diligência (p. 6);

e) aduz cumulatividade dos requisitos do art. 64, I, da Lei 14.133/2021 (existência prévia de documento já apresentado e necessidade de apurar fato existente à época da abertura) e que nenhum deles estaria presente (p. 6-7);

f) alega que o precedente invocado pelo representante (Acórdão 1211/2021-TCU-Plenário, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues) seria inaplicável ao caso, uma vez que documento existente não se confundiria com condição preexistente (p. 7-8)

g) aduz que não haveria dúvida a justificar diligência no item do veículo elétrico e que o julgamento teria sido objetivo e fundado em critérios técnicos (p. 8-9); e

h) ressalta a preclusão consumativa e a premissa fática equivocada da instrução preliminar, que teria situado a irregularidade na fase recursal (p. 9).

Análise:

73. *Inicialmente, registra-se que os argumentos da empresa Seteloc são, em linhas gerais, semelhantes aos apresentados pelo Crea/MG. Por não introduzirem fato novo capaz de desconstituir a*

análise da oitiva da UJ, limitam-se a repetir teses já consideradas por esta unidade técnica e acolhida pelo relator.

74. *O item 12.20.1.2.1.2 do edital exigia comprovação de experiência com veículo tipo hatch elétrico com potência de 63 cv e bateria com autonomia mínima de 291 km.*

75. *É incontroverso nos autos que, **na fase ordinária de habilitação**, a documentação examinada pelo Crea/MG não demonstrava o atendimento a esse requisito, conforme registrado nas instruções anteriores (item 17.7 - peça 28, p. 5, e item 14 - peça 55, p. 3).*

76. *A questão central, delimitada pela AudContratações, desloca-se para a **fase recursal**, momento em que o representante alegou possuir comprovação de experiência pretérita apta a demonstrar o atendimento material da exigência editalícia (item 17.8 - peça 28, p. 5).*

77. *A instrução inicial concluiu pela irregularidade da não realização de diligência na fase recursal para oportunizar ao licitante a comprovação de atendimento ao requisito, o que seria suficiente para reverter sua inabilitação." (item 17.20 - peça 28, p. 6).*

78. *É pacífica a jurisprudência deste tribunal acerca da irregularidade na desclassificação ou na inabilitação de proposta em razão de falhas e/ou impropriedades que possam ser sanadas mediante a realização de diligência, prevista no art. 64 da Lei 14.133/2021. Nesse sentido, os Acórdãos 2903/2021-TCU-Plenário, relator Ministro Raimundo Carreiro; 988/2022-TCU-Plenário, relator Ministro Antônio Anastasia; 4370/2023-TCU-1ª Câmara, relator Ministro Jhonatan de Jesus; entre outros.*

79. *A vedação à inclusão de novo documento (64 da Lei 14.133/2021) não alcança aqueles destinados a comprovar condição preexistente à abertura da sessão pública, cuja juntada original tenha sido omitida por falha ou equívoco. Como ensina Marçal Justen Filho (Comentários à Lei de Licitação e Contratos Administrativos, 16ª Ed., Revista dos Tribunais, São Paulo, 2014, p. 804), a diligência para esclarecer fatos relevantes é um poder-dever da autoridade julgadora, não uma mera faculdade discricionária.*

80. *No mesmo sentido, o Acórdão 1.211/2021-TCU-Plenário, relator Ministro Walton Alencar assentou que a atestação de condição pré-existente não fere o princípio da isonomia. Ao contrário, a desclassificação sumária privilegia o formalismo do processo (meio) em detrimento do interesse público e da busca pela proposta mais vantajosa (fim), transformando o certame em mero "concurso de destreza, destinado a selecionar o melhor cumpridor de edital" (Adilson Dallari, Aspectos jurídicos da licitação, 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 13).*

81. *Não prosperam, portanto, as interpretações restritivas defendidas pela empresa.*

82. *É irrelevante o fato de a exigência se tratar de republicação do edital anterior ou o motivo pelo qual o atestado só foi obtido após a sessão. O elemento determinante é que o atestado do SESC/SP comprova condição preexistente (peça 10). O próprio CREA/MG identificou que o contrato correspondente teve início em 31/1/2024 (peça 14), restando comprovado que **a prestação de serviços com o veículo BYD Dolphin EV 2023 já ocorria antes da fase de habilitação do PE 90005/2026**.*

83. *Os documentos apresentados (peças 10-15) confirmam que o carro elétrico contratado (BYD Dolphin 2023) possui potência de **95cv** e bateria com autonomia de **291km** (peça 27, p. 2), atendendo e superando as exigências do item 12.20.1.2.1.2.*

84. *Ao rejeitar sumariamente o mencionado atestado sem realizar diligência, a pregoeira afrontou os princípios do formalismo moderado, da economicidade, do interesse público, da razoabilidade, da proporcionalidade e da obtenção da proposta mais vantajosa. Cabe ao gestor ponderar os princípios aplicáveis ao caso concreto, **garantindo que os recursos de natureza pública serão aplicados com razoabilidade e com o menor dispêndio possível, atendidas as necessidades da entidade contratante** conforme as exigências contidas no edital.*

85. *Quanto ao risco de decisões conflitantes em razão da judicialização da matéria, o fato foi devidamente ponderado na resposta à oitiva prévia da UJ (peça 37). Contudo, em virtude do princípio da independência das instâncias e da competência constitucional de controle externo atribuída ao TCU, não há óbice ao prosseguimento desta representação.*

86. *Conclui-se, portanto, **procedente** o item de oitiva.*

***Item b:** inabilitação indevida da empresa CS Brasil Ltda. por não atendimento ao item 12.20.1.2.1.4, tendo em vista a não realização de diligência para esclarecimento sobre a existência e as funcionalidades do aplicativo de identificação de condutores, em afronta ao art. 64 da Lei 14.133/2021;*

Manifestação da empresa Seteloc sobre o indício de irregularidade (peça 69):

a) alega inconformidade objetiva do atestado apresentado com as exigências do edital, que expressamente teria exigido aptidão para gestão de plataforma de relatórios gerenciais e de "aplicativo de identificação de condutores" (p.10);

b) aduz que o representante teria impugnado a exigência e que a impugnação teria sido indeferida (peça 22), e que a permissão de subcontratação parcial da plataforma e do aplicativo seria regra de execução contratual e não revogaria, não mitigaria nem substituiria o requisito de habilitação técnica (p. 11), sob pena de violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório;

c) reforça o entendimento da Procuradoria Jurídica da UJ no sentido de que, ainda que se reputasse cabível alguma diligência quanto ao item 12.20.1.2.1.4, a providência seria destituída de utilidade prática, pois a inabilitação da representante subsistiria, de forma autônoma e suficiente, pelo descumprimento do item 12.20.1.2.1.2 (p. 11-12);

d) alega que a NLCC teria superado o dogma do menor preço a qualquer custo, priorizando a vantajosidade qualitativa e a segurança da execução, ressaltando que a diferença nominal entre as propostas alegada pela unidade técnica seria abstrata, uma vez que a existência de preços registrados não obriga a Administração a contratar (p. 12);

e) destaca que o representante é o atual prestador dos serviços de locação de frotas da UJ por meio do Contrato 47/2023, cujo termo final seria 23/7/2026 (peça 53), alegando que a paralisação administrativa ser-lhe-ia conveniente; e

f) alega que a empresa teria se sagrado vencedora do certame após ter demonstrado o integral atendimento a todos os requisitos do edital e, com a legítima expectativa gerada pela homologação do certame e pela assinatura da ARP 8/2026, teria efetivado compras e mobilizado recursos, ressaltando que a prolongada incerteza quanto ao desfecho do certame impor-lhe-ia prejuízo direto e crescente.

Análise:

87. *Quanto à alegada inconformidade do atestado com o edital, verifica-se que o documento comprova a capacidade de identificação do motorista/condutor. Eventual dúvida quanto à tecnologia a ser utilizada para essa identificação deveria ter sido objeto de diligência.*

88. *O indeferimento de anterior impugnação do representante não se mostra apto a afastar a irregularidade da inabilitação.*

89. *Esclareça-se que a autorização para subcontratar a plataforma e o aplicativo de identificação do condutor não serviu para afastar a exigência (item 25 - peça 55, p. 6). Se por um lado a subcontratação não dispensa a demonstração da aptidão técnica, por outro expõe a fragilidade de uma inabilitação motivada por mera divergência terminológica entre o atestado e o edital.*

90. *Não se tratou de afastar a exigência editalícia ou de interpretá-la de forma flexível em favor do representante. A irregularidade reside no exame inadequado do atestado apresentado, sem a observância do dever de diligência para sanar dúvidas, irregularidade reconhecida pela própria Procuradoria Jurídica da UJ.*

91. *Superada a tese de inutilidade da diligência, já afastada no exame da oitiva da UJ (item 26 - peça 55, p. 6) e demonstrada a irregularidade da inabilitação do representante quanto ao item 12.20.1.2.1.2 (itens 16-28 retro), reitera-se que a UJ deve reavaliar integralmente a qualificação técnica do representante e promover a devida diligência, caso persista alguma dúvida pontual sobre o atendimento aos requisitos de gestão de plataforma e aplicativo.*

92. *A busca da NLLC pela qualidade e segurança na execução contratual não legitima o*

descumprimento de ritos e garantias processuais. A inabilitação indevida da empresa CS Brasil gera impacto econômico relevante, evidenciado pela diferença de ***R$ 2.579.875,44*** *entre as propostas (R$ 5.815.660,16/R$ 8.395.536,00 - peça 20, p. 11 e 13),* ***com risco de dano ao erário ampliado pelo potencial de adesão à ARP****.*

93. *Ademais, o fato de o representante figurar como atual prestador de serviços é irrelevante para a caracterização das irregularidades apontadas na condução do certame.*

94. *No tocante à alegação de prejuízo e legítima expectativa de contratação, cumpre enfatizar que a homologação do certame e a assinatura da ARP geram mera expectativa de direito, sem conferir direito subjetivo à celebração dos contratos decorrentes.*

95. *A própria Seteloc reconhece que o registro de preços não vincula a Administração a contratar os quantitativos registrados (peça 69, p. 12). Portanto, a assinatura da ARP 8/2026 não permite presumir a ocorrência de prejuízo correspondente aos valores que a empresa esperava auferir em futuras contratações, tampouco confere à expectativa de contratação a natureza de direito subjetivo.*

96. *Por fim, a mera existência da ARP 8/2026 não obsta o exercício do controle externo pelo TCU, porquanto a formalização da ata não tem o condão de validar irregularidades antecedentes.*

97. *Conclui-se, portanto,* ***procedente*** *o item de oitiva.*

I.5. Manifestação da UJ sobre a construção participativa de deliberações:

98. *Ao responder ao ofício de comentários do gestor (peça 61), a UJ optou por opor embargos de declaração (peça 65), sem apresentar manifestação posterior.*

Análise:

99. *A ausência de manifestação da unidade jurisdicionada para fins de construção participativa das deliberações não impede o regular prosseguimento do processo.*

100. *A análise dos argumentos apresentados pela UJ em sede de embargos de declaração, recebidos como manifestação processual por meio do Acórdão 2163/2026-TCU-Plenário (peça 77), revela ausência de elementos novos capazes de desconstituir a análise de sua oitiva prévia.*

101. *Restam ratificadas, portanto, as seguintes irregularidades no julgamento da habilitação e do recurso administrativo interposto pelo representante:*

a) inabilitação indevida da empresa CS Brasil Ltda. por não atendimento ao item 12.20.1.2.1.2, tendo em vista a não realização de diligência na fase recursal para oportunizar ao licitante a comprovação de atendimento a requisito de habilitação técnica suficiente para reverter sua inabilitação, em afronta ao art. 64 da Lei 14.133/2021 e aos princípios do formalismo moderado, da economicidade, do interesse público, da razoabilidade, da proporcionalidade e da busca pela proposta mais vantajosa e ao Acórdão 1211/2021-TCU-Plenário; e

b) inabilitação indevida da empresa CS Brasil Ltda. por não atendimento ao item 12.20.1.2.1.4, tendo em vista a não realização de diligência para esclarecimento sobre a existência e as funcionalidades do aplicativo de identificação de condutores, em afronta ao art. 64 da Lei 14.133/2021.

102. *Será, então, proposta* ***determinação*** *de* ***anulação*** *do ato de julgamento do recurso interposto pela empresa CS Brasil Frotas Ltda. e dos atos dele decorrentes, para saneamento do certame mediante a realização das diligências cabíveis.*

CONCLUSÃO

103. *Satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, reitera-se o* ***conhecimento*** *da representação, (item 25.1 - peça 28, p. 8).*

104. *Tendo sido afastados os pressupostos do perigo da demora e do perigo da demora reverso, reitera-se o* ***indeferimento*** *da medida* ***cautelar*** *pleiteada (item 40.1 - peça 55, p. 8).*

105. *Quanto aos indícios de irregularidades, os elementos constantes dos autos permitem, desde já, a avaliação quanto ao* ***mérito*** *da presente representação como* ***procedente.***

106. *Diante do exposto, será proposta a realização de* ***determinação****, na forma descrita nesta*

instrução.

107. *Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que o impacto relevante na unidade jurisdicionada e na sociedade traduz-se na correção de irregularidades, garantindo a potencial obtenção de proposta mais vantajosa obtida no certame e o alcance do interesse público.*

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

108. *Não houve pedido de ingresso aos autos.*

109. *Não houve pedido de vista e/ou cópia.*

110. *Quanto ao pedido de sustentação oral na sessão plenária do dia 19/8/2026 formulado por empresa CS Brasil (peça 74), registra-se que foi indeferido pelo Presidente do TCU (peça 76), em conformidade com o despacho do gabinete do relator (peça 75).*

111. *Não há processos conexos e apensos.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

112. *Em virtude do exposto, propõe-se:*

112.1. ***conhecer** da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;*

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

112.3. *no **mérito**, considerar a presente representação **procedente**;*

112.4. ***determinar** ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de Minas Gerais, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, que, no prazo de **quinze dias**, adote providências quanto aos itens abaixo, e informe ao TCU, no mesmo prazo, os encaminhamentos realizados:*

*a) **anular** do ato de julgamento do recurso interposto pela empresa CS Brasil Frotas Ltda. (CNPJ 27.595.780/0001-16) e dos atos dele decorrentes, para saneamento do certame mediante a realização das diligências cabíveis;*

112.5. ***informar** ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de Minas Gerais, ao representante e à empresa Seteloc S/A (CNPJ 20.611.180/0001-55) o 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*

112.6. ***arquivar** os presentes autos, nos termos do art. 169, II, do Regimento Interno/TCU, sem prejuízo de que a AudContratações monitore a determinação supra.*

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de representação formulada por CS Brasil Frotas Ltda., com fundamento no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, em face de supostas irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90005/2026, promovido pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Minas Gerais (CREA/MG), com valor estimado de R$ 9.915.762,00, cujo objeto é o registro de preços para contratação de serviços de locação de veículos com sistema integrado de gestão, rastreamento e monitoramento via *web*, incluindo dispositivo para passagem em praças de pedágio e identificação via *mobile*.

2. Em linhas gerais, a representante alegou que, apesar de sua proposta ter sido classificada em primeiro lugar, sua empresa foi irregularmente inabilitada, por supostamente não ter atendido aos itens 12.20.1.2.1.2 e 12.20.1.2.1.4 do edital (peça 4, p. 36).

3. Sustentou que, ao analisar os documentos por ela apresentados na licitação, o CREA/MG entendeu que teria havido: i) ausência de comprovação de sua qualificação técnica, notadamente quanto à experiência de locação de veículos do tipo hatch elétrico, com potência de 63 cv e autonomia

mínima de 291 km (item 12.20.1.2.1.2 do edital); e ii) ausência de comprovação de aptidão para gestão de plataforma e aplicativo de identificação de condutores (item 12.20.1.2.1.4 do edital).

4. A representante argumentou pela existência das seguintes irregularidades em sua inabilitação:

a) quanto ao alegado descumprimento do item 12.20.1.2.1.2, afirmou possuir atestado (peça 10) que comprova experiência pretérita nesse quesito, o qual não teria sido analisado em sede recursal pela entidade contratante, caracterizando, assim, violação ao dever de realizar diligências (p. 11-17); e

b) no que diz respeito ao descumprimento do item 12.20.1.2.1.4, alegou que o atestado de capacidade técnica (ACT) emitido pelo CREA/SP (peça 6, p. 48, e peça 7, p. 1), constante nos documentos de habilitação da empresa disponíveis no portal da licitação, comprovaria a gestão de plataforma de relatórios gerenciais relativos aos veículos, bem como de aplicativo de identificação de condutores, o que caracterizaria erro de fato na análise efetuada pela contratante

5. Mediante Despacho inicial, de 29/5/2026 (peça 30), foi autorizada a realização de oitiva prévia do CREA/MG, para manifestação acerca dos pressupostos da medida cautelar pleiteada e sobre os indícios de irregularidades indicados no exame empreendido pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações – AudContratações (peças 28-29).

6. Após exame da manifestação apresentada pela UJ, foi proferido novo Despacho (peça 58), acolhendo, no essencial, o pronunciamento da AudContratações (peças 55-57), para: i) promover oitiva da sociedade empresária Seteloc S.A. (com a qual foi firmada, em 7/5/2026, a ata de registro de preços decorrente do PE 90005/2026), ii) realizar diligência do CREA/MG, para informar acerca da situação processual de ação judicial relacionada ao objeto; e iii) promover a construção participativa das deliberações do TCU, nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020.

7. Irresignado, o Crea/MG ingressou com expediente com a intenção de opor "embargos de declaração" contra a "Decisão Monocrática / Despacho" (peça 58), sob a alegação de existência de "*omissão e contradição no r. julgado monocrático, o qual apreciou o pedido de medida cautelar/mérito sem considerar a baliza cronológica fundamental do certame e a própria jurisprudência do TCU sobre o alcance do dever de diligência (Acórdão 1211/2021-Plenário)*".

8. Mediante o Acórdão 2163/2026-Plenário (Excerto de Relação 25/2026-TCU-Plenário, de minha relatoria), o Tribunal decidiu não conhecer dos embargos opostos pelo Crea/MG em face do Despacho à peça 58, sem prejuízo de que os argumentos apresentados na peça recursal fossem recebidos como manifestação processual e considerados no exame de mérito da representação. Na ocasião, restou registrado que o mencionado Despacho (peça 58) não veiculou qualquer conteúdo decisório de mérito apto a ensejar integração pelo meio recursal invocado, mas tão somente a autorização para a promoção de oitiva / diligência e de construção participativa de futura deliberação colegiada.

9. Em derradeira instrução de mérito, com consolidação do exame das manifestações apresentadas, a AudContratações (peça 79) concluiu, em síntese, pela procedência dos argumentos da representante.

10. Quanto ao primeiro aspecto (item 12.20.1.2.1.2 do edital, que exigia a comprovação de experiência com veículo hatch elétrico com potência de 63 cv e bateria com autonomia mínima de 291 km), a unidade técnica registrou ser incontroverso que, na fase ordinária da habilitação, a documentação examinada pelo Crea/MG não demonstrava o atendimento ao requisito. O ACT até então apresentado referia-se a carro elétrico com potência de 62 cv e bateria com autonomia de 181 km.

11. Frisou, porém, que a questão central residiu na fase recursal, momento em que a representante alegou possuir comprovação de experiência pretérita apta a demonstrar o atendimento material da exigência editalícia, esclarecendo que o atestado de capacidade técnica (ACT) correspondente não teria sido apresentado na data da realização do pregão eletrônico, "*única e*

exclusivamente porque a Recorrente não se encontrava, naquele momento, na posse do referido atestado, o qual somente foi disponibilizado após a realização do certame".

12. A decisão da pregoeira, ratificada pela Vice-Presidente da entidade, foi por julgar improcedente o recurso, sob o entendimento de que a realização de diligência com vistas à verificação da comprovação de experiência se constituiria de medida de caráter instrumental, destinada ao esclarecimento ou complementação de informações já constantes dos autos, não se prestando à inclusão de documentos novos ou à regularização de situações que deveriam ter sido comprovadas oportunamente, nos termos do art. 64 da Lei 14.133/2021.

13. A comprovação de experiência mencionada no recurso se refere a ACT emitido pelo SESC/SP (peça 10), referente a contrato de prestação de serviços de locação de veículos automotores 100% elétricos com gestão de frota, celebrado em 6/10/2023, com vigência de 31/1/2024 a 29/1/2027. Há documentos relacionados registrando que os serviços em questão estão sendo realizados com veículos BYD Dolphin EV, cuja potência é de 95 cv e bateria com autonomia de 291 km, o que estaria em consonância com as exigências do item 12.20.1.2.1.2 do CREA/MG.

14. A unidade técnica registrou ser pacífica a jurisprudência do TCU acerca da irregularidade na desclassificação ou na inabilitação de proposta em razão de falhas e/ou impropriedades passíveis de serem sanadas mediante diligência (p. ex.: Acórdão 2903/2021-Plenário, Rel. Min. Raimundo Carreiro; Acórdão 988/2022-Plenário, Rel. Min. Antonio Anastasia; Acórdão 4370/2023-1ª Câmara, Rel. Min. Jhonatan de Jesus). Destacou também o Acórdão 1211/2021-Plenário (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), no sentido de que a atestação de condição preexistente não fere o princípio da isonomia.

15. Ponderou a unidade instrutora, adicionalmente, que a inabilitação indevida da empresa CS Brasil gera impacto econômico relevante, evidenciado pela diferença de R$ 2.579.875,44 em relação a proposta declarada vencedora da empresa Seteloc S.A. (R$ 5.815.660,16/R$ 8.395.536,00 - peça 20, p. 11 e 13), com risco de dano ao erário ampliado pelo potencial de adesão à ARP.

16. Nesse sentido, considerou a AudContratações que, ao rejeitar sumariamente o mencionado atestado sem realizar diligência, a pregoeira afrontou os princípios do formalismo moderado, da economicidade, do interesse público, da razoabilidade, da proporcionalidade e da obtenção da proposta mais vantajosa. Entendeu que caberia ao gestor ponderar os princípios aplicáveis ao caso concreto, garantindo que os recursos de natureza pública sejam aplicados com razoabilidade e com o menor dispêndio possível, atendidas as necessidades da entidade contratante conforme as exigências contidas no edital.

17. Quanto ao segundo aspecto (item 12.20.1.2.1.4 do edital, que exigia a comprovação de experiência com gestão de plataforma de relatórios gerenciais referentes aos veículos e de aplicativo de identificação de condutores), a unidade técnica apontou que o atestado apresentado originariamente na fase de habilitação, referente a serviço prestado ao CREA/SP (peça 6, p. 48, e peça 7, p. 1) foi tratado de forma secundária pela entidade na fase de habilitação, sob argumento de que, mesmo se sanada tal falha mediante diligência, a insuficiência quanto à potência e à autonomia do carro elétrico (item 12.20.1.2.1.2) já seria suficiente para sua inabilitação.

18. A AudContratações considerou que o atestado apresentado, que descreve serviços de "*gerenciamento e gestão de frota com identificação de motoristas por meio de sistema informatizado que permite a emissão de relatórios detalhados por veículo (GPS/GPRS)*", em tese, contemplaria a exigência do item 12.20.1.2.1.4 do edital.

19. Especificamente com relação à exigência de aplicativo de identificação de condutores, destacou a unidade que o edital (item 4.2 e subitens) expressamente admite a subcontratação da plataforma de gerenciamento e do aplicativo de identificação do condutor.

20. Considerou a AudContratações afastada, portanto, a tese de que a abertura de diligência seria medida inócua sob o pretexto de que a licitante já seria inabilitada pelo outro motivo analisado. Reiterou que, ao reavaliar integralmente a qualificação técnica do representante, caso persista alguma dúvida quanto ao atendimento aos demais requisitos de gestão de plataforma contidos no item

12.20.1.2.1.4, caberia ao CREA/MG a realização de diligência para sanear a insuficiência de informações.

21. A partir dessa análise, a AudContratações concluiu pelo conhecimento da representação, indeferimento da cautelar e procedência do mérito, propondo determinação à entidade para anular o julgamento do recurso administrativo interposto pela representante e os atos dele decorrentes, de forma a viabilizar a realização das diligências cabíveis.

22. Estando o processo aguardando apreciação no Gabinete deste Relator após pronunciamento de mérito da unidade técnica, houve o ingresso de petição do CREA/MG, visando a "*noticiar o julgamento colegiado do agravo de instrumento (TRF6ª - 6007145-88.2026.4.06.0000), o qual foi rejeitado à unanimidade e a liminar anteriormente deferida foi cassada*" (peças 82 a 84). 23

23. Apresentado o relato resumido da matéria, declaro minha concordância com o exame e encaminhamento propostos pela unidade técnica (peças 79-81), cujos fundamentos adoto como minhas razões de decidir, sem prejuízo de breves considerações.

24. Preliminarmente, acompanho o exame realizado pela AudContratações quanto aos pressupostos de admissibilidade, presentes os requisitos previstos no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014.

25. Passando o mérito, cumpre destacar que a controvérsia não se refere propriamente ao preenchimento originário dos requisitos de habilitação pela representante, mas à atuação da Administração diante de elementos posteriormente apresentados em sede recursal e aptos, em tese, a demonstrar a configuração de condição preexistente à sessão pública. A questão central reside, portanto, em definir se o Crea/MG poderia ter rejeitado sumariamente tais elementos ou se lhe incumbia exercer o poder-dever de diligência previsto no art. 64 da Lei 14.133/2021.

26. A jurisprudência desta Corte há muito consolidou entendimento segundo o qual a diligência constitui instrumento destinado à busca da verdade material e à obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, não podendo ser afastada por interpretações excessivamente formalistas. Nesse sentido, merece relevo o entendimento consignado no Acórdão 1.211/2021-Plenário (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), cuja ementa foi registrada nos seguintes termos (destaques inseridos):

1. Admitir a juntada de documentos que apenas venham a atestar condição pré-existente à abertura da sessão pública do certame não fere os princípios da isonomia e igualdade entre as licitantes e o oposto, ou seja, a desclassificação do licitante, sem que lhe seja conferida oportunidade para sanear os seus documentos de habilitação e/ou proposta, resulta em objetivo dissociado do interesse público, com a prevalência do processo (meio) sobre o resultado almejado (fim).

2. O pregoeiro, durante as fases de julgamento das propostas e/ou habilitação, deve sanear eventuais erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos e sua validade jurídica, mediante decisão fundamentada, registrada em ata e acessível aos licitantes, nos termos dos arts. 8º, inciso XII, alínea "h"; 17, inciso VI; e 47 do Decreto 10.024/2019; sendo que a vedação à inclusão de novo documento, prevista no art. 43, §3º, da Lei 8.666/1993 e no art. 64 da Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021), **não alcança** documento ausente, comprobatório de condição atendida pelo licitante quando apresentou sua proposta, que não foi juntado com os demais comprovantes de habilitação e/ou da proposta, por equívoco ou falha, o qual deverá ser solicitado e avaliado pelo pregoeiro.

27. No mesmo sentido, podem ser citados os Acórdãos 2.443/2021-Plenário (Rel. Min. Subst. Augusto Sherman Cavalcanti), 966/2022-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), 1.788/2026-Plenário (Rel. Min. Bruno Dantas) e 2.211/2026-Plenário (de minha relatoria).

28. No caso em analise, em referência ao item 12.20.1.2.1.2 do edital, verifico que a unidade técnica demonstrou adequadamente que a discussão não se limita à data de emissão do atestado apresentado pela representante. O ponto juridicamente relevante consiste em verificar se a experiência técnica nele retratada já existia quando da realização do certame. Os documentos constantes dos autos evidenciam que o contrato celebrado entre a representante e o SESC/SP encontrava-se em execução

desde janeiro de 2024 e que os serviços eram prestados mediante a disponibilização de veículos do modelo BYD Dolphin EV 2023. Conforme consignado na instrução, trata-se de veículo com potência de 95 cv e autonomia elétrica de 291 km, característica que não apenas atende, mas supera a exigência constante do edital do Crea/MG.

29. A esse respeito, merece registro aspecto particularmente relevante. Embora o edital que deu origem ao contrato celebrado com o SESC/SP previsse autonomia mínima de 180 km, os documentos de execução contratual, especialmente o termo de início e os registros da frota efetivamente disponibilizada, demonstram que a contratada optou por fornecer veículos BYD Dolphin, dotados de autonomia substancialmente superior, em pleno alinhamento com o edital de licitação correspondente, que expressamente listava a marca/modelo do veículo ofertado entre aqueles admitidos. Assim, não se mostra juridicamente adequado concluir que a experiência certificada pelo atestado de capacidade técnica esteja limitada ao piso mínimo previsto no instrumento convocatório originário. O atestado de capacidade técnica não certifica exigências abstratamente previstas em edital, mas sim a execução concreta do objeto contratual. A experiência efetivamente adquirida pela empresa decorre do serviço prestado, e não apenas das especificações mínimas admitidas pelo procedimento licitatório que originou a contratação.

30. Sob essa perspectiva, ainda que se admitisse a existência de dúvida quanto ao alcance do atestado apresentado pela licitante, a providência juridicamente adequada não seria sua rejeição imediata, mas a realização de diligência para esclarecimento dos fatos. A interpretação adotada pelo Crea/MG acabou por prestigiar excessivamente a forma em detrimento da realidade material demonstrada pelos documentos vinculados ao contrato executado, em desacordo com a orientação reiteradamente firmada por esta Corte.

31. Resta assente, portanto, que no caso concreto o atestado em questão comprova condição preexistente a justificar seu acolhimento *a posteriori*.

32. A mesma conclusão se impõe quanto ao item 12.20.1.2.1.4 do edital. Conforme ressaltado pela unidade técnica, o atestado originalmente apresentado continha elementos aptos a demonstrar a identificação de condutores, remanescendo eventual dúvida apenas quanto à tecnologia empregada para tal finalidade. Nessa situação, mais uma vez incumbia ao responsável pela condução do certame promover diligência saneadora para esclarecer eventual divergência terminológica entre o conteúdo do atestado e a redação do edital, em vez de concluir pela inabilitação da licitante.

33. Também não vislumbro óbice ao exercício do controle externo decorrente da existência de demandas judiciais relacionadas ao certame. Conforme reiteradamente reconhecido pela jurisprudência desta Corte, a atuação do TCU no exercício de sua competência constitucional não se confunde com a atividade jurisdicional, prevalecendo, nesse campo, o princípio da independência das instâncias. Eventuais pronunciamentos do Poder Judiciário não afastam o dever desta Corte de apurar a regularidade dos atos administrativos submetidos à sua jurisdição.

34. Por fim, merece especial destaque o potencial impacto econômico da irregularidade identificada. Conforme registrado na instrução, a proposta da representante apresentou diferença superior a R$ 2,5 milhões em relação à proposta vencedora. Tal circunstância reforça a necessidade de observância rigorosa dos mecanismos destinados a assegurar a efetiva competição e a seleção da proposta mais vantajosa, sem prejuízo da necessária observância dos requisitos de qualificação técnica, em consonância com o entendimento do Tribunal no já mencionado Acórdão 1.211/2021-Plenário (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).

35. Na mesma linha, resgato excerto do Voto condutor do Ministro Benjamin Zymler no Acórdão 966/2022-Plenário:

17. Nessa assunção, em prestígio ao valor máximo licitatório e em paralelismo com o julgado por esta Corte mediante o Acórdão 1.211/2021-Plenário, a admissão da juntada de documentos, durante a classificação e habilitação dos certames licitatórios, que venham a atestar condição preexistente à abertura da sessão pública do certame é plenamente lícita, e não afronta os princípios da isonomia e igualdade entre as licitantes. Em verdade, o oposto – ou seja, a inabilitação do licitante, sem que lhe seja conferida oportunidade para sanear os seus documentos de habilitação e/ou proposta – resulta em objetivo dissociado do interesse público, com a

prevalência do processo (meio) sobre o resultado almejado (fim). Neste caso concreto, aliás, o custo dessa desconsideração supera R$ 1,7 milhão.

18. Repiso que a elevada diferença de preços entre a primeira e a segunda colocada, a repercutir em gastos extras dessa ordem de grandeza, amplifica as consequências tanto da mácula editalícia, quanto do rigorismo no seu julgamento. A inabilitação de concorrente a demonstrar (intempestivamente – mas justificadamente, nas contrarrazões do recurso) o alinhamento de seu produto aos critérios do chamamento concorrencial conforma um desproporcional formalismo, em contraponto a seu princípio fundamental de obtenção da maior vantagem. E o curtíssimo lapso temporal disponível a todos os concorrentes para viabilizar a documentação respectiva atestadora de qualidade do objeto, amplifica os efeitos da cláusula viciada.

36. Diante desse cenário, considero acertada a conclusão da unidade técnica de que a inabilitação da representante ocorreu sem o exaurimento dos meios legalmente disponíveis para esclarecimento dos fatos relevantes à formação do juízo de habilitação. A irregularidade não reside na exigência editalícia em si, mas na ausência de diligência destinada a verificar condição material que já existia à época do certame e poderia alterar o resultado do julgamento, com relevante diferença de valores.

37. Por essas razões, acolho, com ajustes de forma, a proposta da AudContratações, para conhecer da representação; considerar prejudicado o exame do pedido de medida cautelar, por perda de objeto decorrente da apreciação de mérito da representação; julgar procedente a representação; e determinar ao Crea/MG a anulação do julgamento do recurso administrativo interposto pela CS Brasil Frotas Ltda., bem como dos atos dele decorrentes, promovendo o saneamento do certame mediante a realização das diligências cabíveis, nos termos do art. 64 da Lei 14.133/2021.

Do exposto, VOTO por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de setembro de 2026.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2665/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.815/2026-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessados: Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado Minas Gerais (17.254.509/0001-63); Seteloc S/a (20.611.180/0001-55).
4. Órgão/Entidade: Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado Minas Gerais.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Ana Paula Araujo Guerra (95318/OAB-MG), representando Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado Minas Gerais; Gabriella Oliveira Castro (407247/OAB-SP), Vitor Abreu Soares de Castro (548329/OAB-SP), Marjorie Montenegro Smith Santos (440148/OAB-SP) e outros, representando Cs Brasil Frotas Ltda; Auack Natan Moreira de Oliveira Reis (163391/OAB-MG), Felipe Bernardo Furtado Soares (150814/OAB-MG) e outros, representando Seteloc S/a.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada por CS Brasil Frotas Ltda. acerca de supostas irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico PE 90005/2026, conduzido pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de Minas Gerais

(CREA/MG), cujo objeto consiste em registro de preços para a contratação de serviços de locação de veículos com acesso ao sistema integrado de gestão, rastreamento e monitoramento via web, incluindo dispositivo para passagem em praças de pedágio e identificação via mobile.

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

9.2. declarar prejudicado, por perda de objeto, o pedido de concessão de medida cautelar formulado pelo representante, em razão da apreciação de mérito;

9.3. determinar ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado Minas Gerais, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução 315/2020, que, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, adote providências quanto aos itens abaixo, e informe ao TCU, no mesmo prazo, os encaminhamentos realizados:

9.3.1. anule o ato de julgamento do recurso interposto pela empresa CS Brasil Frotas Ltda. (CNPJ 27.595.780/0001-16) e os atos dele decorrentes;

9.3.2. promova as medidas necessárias ao retorno do certame à fase recursal e, à luz da interpretação conferida por esta Corte ao art. 64 da Lei 14.133/2021 e da jurisprudência consolidada do TCU acerca da admissibilidade de diligências destinadas à comprovação de condições preexistentes a abertura do certame, observadas as demais exigências legais e editalícias aplicáveis, promova a análise dos atestados de capacidade técnica apresentados pela empresa CS Brasil Frotas Ltda. (CNPJ 27.595.780/0001-16), com vistas a verificar a compatibilidade aos requisitos estabelecidos no instrumento convocatório;

9.4. informar ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de Minas Gerais, ao representante e à empresa Seteloc S/A (CNPJ 20.611.180/0001-55) sobre a prolação do 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; e

9.5. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, II, do Regimento Interno/TCU, sem prejuízo de que a AudContratações monitore a determinação supra.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2665-38/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia (Relator) e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
ANTONIO ANASTASIA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE ___ – Plenário
TC 020.019/2022-0
Natureza(s): I Embargos de declaração (Tomada de Contas Especial)
Órgão/Entidade: Superintendência Nacional de Previdência Complementar
Responsáveis: André Luís Azevedo Guedes (076.989.837-81); Eloir Cogliatti (397.355.597-49); Icla Consultoria Ltda (10.274.584/0001-47); Luiz Roberto Doce Santos (533.750.507-63); Silvio Michelutti de Aguiar (746.997.178-53); Thadeu Duarte Macedo Neto (351.063.447-00)
Representação legal: Nayra Marques dos Santos (146652/OAB-RJ), Bruno Silva Navega (118948/OAB-RJ) e outros, representando Silvio Michelutti de Aguiar; Nayra Marques dos Santos (146652/OAB-RJ), Bruno Silva Navega (118948/OAB-RJ) e outros, representando Luiz Roberto Doce Santos; Nayra Marques dos Santos (146652/OAB-RJ), Bruno Silva Navega (118948/OAB-RJ) e outros, representando André Luís Azevedo Guedes; Cairo Roberto Bittar Hamú Silva Júnior (17042/OAB-DF), representando Icla Consultoria Ltda.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. SERPROS. APURAÇÃO DE DANO AO ERÁRIO DECORRENTE DE INVESTIMENTOS EM DEBÊNTURES DO GRUPO BRASIL FOODSERVICE GROUP S.A. – BFG. IRREGULARIDADES NA APROVAÇÃO E GESTÃO DOS INVESTIMENTOS. CITAÇÕES. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DE UM RESPONSÁVEL. EXCLUSÃO DA RELAÇÃO PROCESSUAL. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DOS DIRETORES QUE APROVARAM OS INVESTIMENTOS E DA EMPRESA GESTORA DOS FUNDOS DE INVESTIMENTOS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. AUSÊNCIA DE OBSCURIDADE, OMISSÃO OU CONTRADIÇÃO. REJEIÇÃO. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir, nos termos do art. 1º, § 3º, inciso I, da Lei nº 8.443/92, com ajustes de forma, a instrução lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros – AudBancos, peça 375, que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade técnica, peças 376 e 377:

"***INTRODUÇÃO***

1. Trata-se de Embargos de Declaração (peça 345) opostos pela empresa ICLA Consultoria Ltda. (CNPJ 10.274.584/0001-47), contra o Acórdão 927/2026–TCU–Plenário (Relator: Ministro Antonio Anastasia), o qual julgou irregulares as presentes contas, em razão de irregularidades ocorridas em investimentos com recursos do Serpros no Brasil Foodservice Group S/A (BFG).

HISTÓRICO

2. Versam os autos sobre Tomada de Contas Especial (TCE) apartada do TC 027.054/2020-9, TCE original que foi instaurada por força do Acórdão 1870/2020 – TCU – Plenário, oriundo do TC 027.190/2017-0, que, tendo em vista possíveis irregularidades ocorridas no Serpros – Fundo Multipatrocinado (Serpros), determinou, em sua alínea 'a' que:

a) determinar a autuação de processo(s) apartado(s) de tomada de contas especial para apurar o dano ao erário decorrente de investimentos com recursos do Serpros no Brasil Foodservice Group S/A (BFG), no American Trading Group (ATG) e no Grupo Canabrava, autorizando, desde logo, a realização das necessárias diligências e citações dos responsáveis envolvidos;

3. A representação no TC 027.190/2017-0 analisou indícios de irregularidades em investimentos do Serpros que poderia atingir prejuízo na ordem de R$ 2 bilhões (20% do patrimônio do fundo).

4. No âmbito da TCE original (TC 027.054/2020-9), foi possível caracterizar a responsabilização pelos prejuízos causados aos cofres do Serpros, identificando-se os responsáveis e apurando adequadamente os débitos a eles atribuídos, de forma que foram citados os responsáveis com o fim de obter o ressarcimento ao fundo de pensão.

5. Porém, tendo em vista o grande número de informações e de responsáveis envolvidos no processo, e os diferentes investimentos objeto da Tomada de Contas Especial original, foram constituídos quatro processos apartados para a análise das manifestações requeridas, de forma que, para cada Grupo Econômico investido (Grupo BFG, Grupo ATG e Grupo Canabrava) foi autuado um novo processo, e ainda outro para tratar do investimento em Cédulas de Crédito Imobiliário (CCI) emitidas pela CTES Operadora S.A. (CTESO).

6. A presente TCE, um dos quatro processos apartados, foi autuada para tratar especificamente das citações realizadas em relação ao Grupo BFG.

7. Após serem citados na TCE original, os responsáveis relacionados ao presente processo apartado compareceram aos autos, apresentando alegações de defesa, que foram analisadas pela instrução à peça 158. No que interessa à empresa agora recorrente, foi acolhida sua alegação no sentido de excluir a responsabilização pelos atos como administradora dos fundos, porém permanecendo incólume sua responsabilização como gestora dos fundos de investimento envolvidos.

8. Porém, em face de informação ventilada pela ICLA, no sentido de que parte dos recursos investidos permaneceria alocado no FIP FP2, que sucedeu o FIM FP1, e considerando que eventual valor residual existente nesse Fundo poderia refletir no débito apurado, foi realizada diligência junto ao Serpros para elucidar esta questão com vistas ao saneamento do processo.

9. A análise da resposta do Serpros foi procedida pela instrução à peça 168, que contou com a anuência dos competentes titulares desta Unidade Técnica (peças 169 e 170), concluindo-se que permanece inalterada a totalidade dos débitos apontados, haja vista que realmente houvera perda total dos ruinosos aportes do Serpros discutidos nas presentes contas, de forma que se chegou à proposta de mérito no sentido de imputar os débitos em questão aos respectivos responsáveis que causaram o dano.

10. Em ato contínuo o representante do MP/TCU, mediante o parecer à peça 171, considerou adequadas as análises empreendidas por esta Unidade Técnica, manifestando concordância integral com o encaminhamento proposto pela instrução à peça 168.

11. Em seguida, em atenção ao despacho do Relator à peça 172, foi procedida nova instrução (peça 314) para juntar aos presentes autos todos os documentos considerados necessários e suficientes para a instrução e julgamento que se encontravam na TCE original, e referenciá-los na nova instrução, sem alteração quanto à proposta de mérito. A nova instrução contou com a anuência dos competentes titulares desta Unidade Técnica (peças 315 e 316), bem como do representante do MP/TCU (peça 317).

12. Dando-se prosseguimento ao processo, o Tribunal, acolhendo, em essência, as análises e conclusões exaradas pela unidade instrutora, referendadas pelo Parquet especializado, prolatou o Acórdão 927/2026-TCU-Plenário, julgando irregulares as presentes contas, condenando, entre outras pessoas, a empresa ICLA Consultoria Ltda. em débito e multa (peça 326).

13. Irresignada com a decisão, a empresa ICLA Consultoria Ltda. comparece aos autos, opondo Embargos de Declaração (peça 345), que agora são analisados.

ADMISSIBILIDADE

14. Observa-se inicialmente que o recurso é tempestivo, pois foi apresentado em 6/5/2026, dentro do prazo previsto (art. 34, § 1º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 287, § 1º, do RITCU) de dez dias da ciência do Acórdão recorrido, mediante sua publicação em 24/4/2026.

15. Verifica-se que estão presentes os requisitos de admissibilidade específicos aplicáveis à espécie, previstos no art. 34 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 287, do RITCU, uma vez que foi alegada a existência de contradição e omissão no Acórdão recorrido.

16. Tendo em vista que também foram atendidos os requisitos genéricos de admissibilidade, cabe conhecer dos presentes embargos de declaração, com fulcro nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, suspendendo-se os prazos do acórdão recorrido, em conformidade com o art. 34, § 2º, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 287, § 3º, do RITCU.

EXAME TÉCNICO

Síntese dos Argumentos

17. Inicialmente a recorrente observa que o recurso é tempestivo, haja vista que os embargos foram opostos dentro do prazo regulamentar de dez dias após a ciência da deliberação, e que para a espécie são cabidos efeitos suspensivos do acórdão embargado.

18. No mérito, alega a ocorrência de omissões e contradição na deliberação, a seguir discriminadas e analisadas.

Argumento: da omissão quanto à ruptura do nexo causal: distinção entre investimento e monitoramento (peça 345, p. 5-7)

19. A omissão do acórdão embargado quanto ao marco fático de 21/3/2014 — data em que houve a substituição da gestora pela Bridge Administração de Recursos Ltda. — não se limita a uma falha de natureza cronológica, mas revela vício substancial na própria aplicação da teoria da causalidade adequada, comprometendo a validade da imputação de responsabilidade atribuída à embargante.

20. Com efeito, a fundamentação adotada pelo Tribunal parte da premissa de que a deterioração dos ativos vinculados ao Grupo BFG ocorreu de forma progressiva, sendo imputável aos gestores a omissão no dever de adotar medidas destinadas à mitigação das perdas ao longo do tempo, em suposta afronta ao art. 65-A da Instrução CVM 409/2004 e aos arts. 1º, 4º e 12 da Resolução CGPC 13/2004. Todavia, ao deixar de enfrentar a alteração superveniente da estrutura de gestão — consubstanciada na substituição da ICLA/NSG pela Bridge — o acórdão omite elemento essencial à correta delimitação do nexo causal, qual seja, a identificação do sujeito titular do dever fiduciário no período em que se intensificaram os prejuízos.

21. No âmbito do mercado de capitais, a atuação do gestor de fundos de investimento estrutura-se, sob o prisma técnico, em duas dimensões distintas e juridicamente relevantes: a decisão de investimento, tomada ex ante, relacionada à alocação inicial dos recursos, e o monitoramento do ativo, desenvolvido ex post, que compreende o acompanhamento contínuo, a reavaliação de riscos e a eventual adoção de estratégias de desinvestimento ou mitigação de perdas, conforme o art. 56 da Instrução CVM 409/2004. Tal distinção é central para a adequada imputação de responsabilidade, pois o dever de diligência do gestor não se projeta de forma abstrata e permanente, mas está intrinsecamente vinculado ao exercício efetivo da gestão e à titularidade das prerrogativas decisórias.

22. No caso concreto, a substituição da gestora, deliberada em Assembleia de Cotistas em março de 2014, implicou a transferência integral das prerrogativas de gestão a terceiro, abrangendo não apenas o poder decisório sobre a manutenção ou alienação dos ativos, mas também o dever jurídico de monitoramento e a responsabilidade pela condução das estratégias de investimento previstas nos arts. 4º, 9º e 12 da Resolução CMN 3.792/2009. A partir desse marco, cessaram, de forma inequívoca, tanto o poder de ingerência quanto o dever fiduciário da embargante, inexistindo qualquer possibilidade de intervenção na gestão dos ativos ou de adoção de medidas voltadas à mitigação de perdas, especialmente diante da derrocada da Porcão Licenciamentos (PLP) ocorrida apenas em 2017.

23. Ao silenciar sobre essa ruptura, o acórdão embargado incorre em omissão relevante, pois projeta sobre a embargante efeitos decorrentes de condutas — ou omissões — praticadas por terceiros que, naquele momento, detinham, de fato e de direito, a condução da gestão. Trata-se, portanto, de hipótese típica de rompimento do nexo causal por fato superveniente, apto a afastar a responsabilidade do agente anterior, nos termos da teoria da causalidade adequada, amplamente acolhida por esta Corte:

(...) 1. O processo de responsabilização passa pela caracterização da irregularidade, pela identificação do responsável e sua conduta, pelo nexo de causalidade entre a conduta e o resultado ilícito e, por fim, na apreciação de sua culpabilidade. 2. Na avaliação da culpabilidade aprecia-se o grau de reprovabilidade da conduta do gestor, verificando sua imputabilidade, a potencial consciência da ilicitude e a exigibilidade de conduta conforme a norma. (...)

(TCU-REPRESENTAÇÃO(REPR): https://pesquisa.apps.tcu.gov .br/rest/publico/base/acordao-completo/8862025, Relator.: JORGE OLIVEIRA, Data de Julgamento: 23/04/2025)

24. Admitir a responsabilização da embargante por prejuízos consolidados em momento posterior à sua destituição implica esvaziar o requisito do nexo causal, convertendo a responsabilidade subjetiva em verdadeira responsabilidade objetiva indireta, além de transformar a solidariedade prevista no art. 9º, § 3º, da Instrução CVM 391/2003 em mecanismo de imputação indefinida no tempo.

25. Ademais, o vício de omissão se estende à análise da natureza da sucessão empresarial. O v. Acórdão fundamenta a responsabilidade da embargante no fato de esta ter incorporado a MHFT Consultoria S.A. (antiga NSG Asset). Todavia, omite-se o julgado quanto ao fato de que tal incorporação ocorreu apenas em 14/8/2019, data em que a MHFT já não exercia qualquer atividade de gestão junto aos fundos do Serpros há mais de cinco anos. A sucessão empresarial transfere obrigações, mas não tem o condão de retroagir para criar um dever de monitoramento inexistente à época. Se a sucedida (MHFT) deixou de ser gestora em 2014, a sucessora (ICLA) não pode ser punida por fatos ocorridos entre 2014 e 2016, período em que a gestão era exercida por terceiro (Bridge). A manutenção da condenação nesses termos configura responsabilidade por fato de terceiro, vedada pelo ordenamento jurídico.

26. Diante desse cenário, evidencia-se a omissão do acórdão quanto à ruptura do nexo causal decorrente da substituição da gestora em 2014, circunstância que, se devidamente apreciada, conduz necessariamente à revisão da conclusão adotada, inclusive com potencial efeito modificativo do julgado.

Análise

27. Inicialmente cabe ressaltar que os embargos de declaração têm por finalidade corrigir obscuridade, omissão ou contradição em deliberações do Tribunal. Seu objetivo não é o de proporcionar novo julgamento da questão posta nos autos, mas, tão somente, o de esclarecer, interpretar ou completar o pronunciamento anteriormente emitido, em benefício de sua compreensão ou inteireza. Nesse sentido, tem sido a jurisprudência de longa data deste Tribunal (Acórdãos 1.907/2008-2ª Câmara, 786/2008-1ª Câmara, 463/2007-Plenário, 92/2004-Plenário, 328/2004-Plenário, 451/2004-1ª Câmara, 1.120/2004-1ª Câmara, 37/2001-Plenário, 211/2000-Plenário, 20/1999-Plenário, 155/1997-Plenário, dentre outros).

28. Porém, como se verá a seguir, os embargos de declaração agora formulados pela ICLA Consultoria Ltda., opostos contra o Acórdão 927/2026–TCU–Plenário, não buscam a correção de possível obscuridade, omissão ou contradição na decisão recorrida, mas sim rediscutir a matéria decidida.

29. No caso, não prospera a alegada omissão quanto à ruptura do nexo causal. O Relatório e o Voto que fundamentaram o acórdão recorrido apontaram claramente o nexo causal que dá azo à responsabilização das empresas gestoras do FIP NSG VA (NSG Capital Asset Management S/A) e do FIM FP1 LP (NSG Capital Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A.), pertencentes ao mesmo grupo econômico e sucedidas pela empresa ICLA Consultoria Ltda., caracterizado por graves falhas cometidas pela gestora, por ocasião da seleção dos ruinosos investimentos realizados até 2013, que deram causa ao dano em questão sofrido pelos cotistas, incluindo o Serpros, antes da substituição da gestora, em 2014, pela Bridge Administração de Recursos Ltda., não havendo que se falar em dano relacionado a monitoramento do fundo.

30. Com efeito, o Relatório integrante da deliberação registra claramente graves falhas da gestora na seleção dos ativos investidos, evidenciando a falta do esperado dever de cuidado em relação ao interesse dos cotistas, incluindo o Serpros, dentre as quais se destacam abaixo:

*249. Com efeito, conforme constatado na instrução precedente**, o gestor não observou, por exemplo, o risco decorrente de subscrição parcial das debêntures BFG, que terminou impactando o plano de expansão, o que contribuiu para o fracasso do negócio.** Como se viu, o risco acabou se concretizando, pois apenas 66% do total ofertado do investimento inicial foi efetivamente subscrito. **O mesmo se repetiu no segundo investimento em debêntures**, quando a subscrição efetiva alcançou somente 58% do montante pretendido. Deve-se destacar ainda que grande parcela da subscrição se deu mediante a entrega de debêntures da 1ª emissão, 1ª série, o que na prática significava a não entrada de recursos novos na companhia. **Como resultado que poderia ser previsto, o BFG não conseguiu implantar seu plano na maneira desejada e, ao final de 2013, precisou arrendar parte das instalações.***

(...)

*254. Desta forma, entende-se que as alegações carreadas não são aptas a afastar estes fatos, que são suficientes para confirmar a conclusão da instrução precedente no sentido de que **o gestor do FIP NSG e do FIM FP1 não exerceram suas atividades buscando sempre as melhores condições para o fundo**, empregando o cuidado e a diligência que todo homem ativo e probo costuma dispensar à administração de seus próprios negócios, sem ter atuado com lealdade em relação aos interesses dos cotistas e do Fundo, não tendo evitado práticas que pudessem ferir a relação fiduciária com eles mantida, em **descumprimento ao art. 65-A da Instrução CVM nº 409/2004**, possuindo responsabilidade solidária (art. 9º, parágrafo 3º da Instrução CVM nº 391/2003, em relação ao FIP). **Desrespeitou-se o Regulamento do FIP NSG (art. 5º) ao não exigir análise de rating na aquisição de debêntures BFG. Não atuou de maneira diligente e com a devida avaliação de riscos em relação aos aportes no grupo BFG**. (peça 328, p. 37-38)*

31. No mesmo sentido, transcreve-se excerto do Voto do Relator que destaca as graves falhas cometidas pela gestora que estabelecem o discutido nexo causal:

*42. Da análise técnica resulta evidenciado que **foram as gestoras que selecionaram os ativos**, bem como que as providências alegadamente adotadas por estas não foram suficientes para caracterizar atuação diligente ou decisão devidamente fundamentada. **Destacam-se, nesse sentido, falhas relevantes, como a ausência de avaliação adequada do risco de subscrição parcial das debêntures**, que veio a se concretizar e comprometeu o plano de expansão do grupo, contribuindo de forma significativa para o insucesso do investimento.*

*43. **Não se sustenta a tese de que a deterioração dos ativos decorreu exclusivamente de crises econômicas supervenientes**. Os elementos constantes dos autos demonstram que o insucesso da Brasil Foodservice Group S.A. – BFG **decorreu de riscos intrínsecos ao empreendimento, não adequadamente identificados e avaliados à época da decisão, inclusive pela aquisição de debêntures sem a exigida análise de rating, em afronta ao art. 5º, § 1º, do Regulamento do FIP NSG VA e ao art. 65-A da Instrução CVM nº 409/2004**. Ressalte-se que eventual avaliação de risco de entidade diversa, a Porcão Licenciamentos e Participações S.A., não supre a*

ausência de análise específica do emissor efetivo dos títulos, a Brasil Foodservice Group S.A. – BFG. (peça 327, p. 16)

32. Desta forma, as condutas reprováveis da gestora na seleção dos ativos investidos, inclusive não observando o regulamento do Fundo, dão azo à responsabilização pelos prejuízos decorrentes dos malsucedidos investimentos.

33. Tampouco se acolhe a alegação de que a ICLA, sucessora da MHFT Consultoria S.A. (antiga NSG), não pode ser punida, pois como visto, ao contrário do afirmado que a punição decorre de fatos ocorridos entre 2014 e 2016, período em que a gestão era exercida pela Bridge, a empresa recorrente foi responsabilizada como gestora do fundo à época, que em face das graves falhas acima apontadas, deu causa aos malsucedidos investimentos, anteriormente a 2014: R$ 50 milhões em Debêntures BFG por meio do FIP NSG, em 2012; e R$ 20 milhões relacionados à permuta de cotas do FIP NSG por cotas do FIM FP1, com aporte de novos recursos no FIM FP1, em 2013.

Argumento: da omissão quanto à deferência técnica à CVM e à definição de erro grosseiro (peça 345, p. 8-9)

34. O acórdão embargado incorre em omissão grave ao deixar de realizar o indispensável cotejo analítico entre sua conclusão condenatória e a manifestação técnica proferida pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), a qual, ao examinar os mesmos fatos no PAS CVM n. RJ2015/13326, não identificou irregularidades na conduta da gestora. Embora seja incontroverso que este Tribunal de Contas detém independência funcional, tal prerrogativa não afasta o dever de enfrentamento de elementos técnicos relevantes, especialmente quando oriundos do órgão regulador especializado responsável pela disciplina e fiscalização do mercado de capitais, nos termos da Lei 6.385/1976.

35. Nesse contexto, a omissão revela-se ainda mais significativa à luz da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), cujos arts. 20 e 28 introduziram parâmetros normativos específicos. O art. 20 impõe que as decisões administrativas considerem as circunstâncias fáticas e normativas vigentes à época dos fatos, vedando a adoção de juízos abstratos. Já o art. 28 estabelece que o agente público somente poderá ser responsabilizado em caso de dolo ou erro grosseiro, elevando o grau de exigência probatória para a imposição de sanções.

36. No âmbito do mercado de capitais, a manifestação da CVM desempenha papel central na definição do padrão técnico de diligência exigível. Assim, quando o órgão regulador especializado conclui pela regularidade da atuação da gestora, eventual divergência por parte desta Corte de Contas demanda fundamentação qualificada, capaz de demonstrar em que medida a conduta ultrapassaria o limite do risco negocial ordinário para ingressar no campo do erro grosseiro. Sobre o tema, este Tribunal consolidou o seguinte entendimento:

(...)

5. Com as alterações promovidas na Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro, o pressuposto de aplicação da pena passa a ser o erro grosseiro, decorrente de culpa grave (ou grave inobservância do dever de cuidado). Com isso, o ordenamento jurídico passa a não mais conviver com a sanção para o mero erro, até então identificado com a simples aplicação do 'critério do homem médio' (associado à culpa comum ou ordinária).

(TCU-REPRESENTAÇÃO(REPR): https://pesquisa.apps.tcu.gov .br/rest/publico/base/acordao-completo/8862025, Relator.: JORGE OLIVEIRA, Data de Julgamento: 23/04/2025)

37. Ocorre que, no caso concreto, o acórdão embargado silencia completamente quanto à valoração dessa manifestação técnica, limitando-se a reafirmar, de forma genérica, a suposta insuficiência de diligência. Não há qualquer demonstração específica de que a embargante tenha agido com culpa grave ou desprezo às práticas usuais do mercado, requisitos indispensáveis para a caracterização do erro grosseiro nos termos do Decreto 9.830/2019.

38. Tal omissão impede a verificação da aderência do julgado aos parâmetros normativos vigentes e suscita dúvida quanto ao standard de conduta adotado pelo Tribunal. Sem o enfrentamento explícito da posição do órgão regulador, não é possível aferir se o acórdão está exigindo do gestor uma atuação tecnicamente esperada ou, ao contrário, uma conduta excepcional, próxima de um dever de resultado ou de uma obrigação de garantia, o que afronta o art. 65-A da Instrução CVM 409/2004.

39. Diante desse cenário, resta evidenciada a omissão do acórdão quanto a elemento técnico essencial à correta qualificação jurídica da conduta da embargante, sendo imprescindível o seu saneamento para que este Tribunal explicite as razões pelas quais, mesmo diante da conclusão da CVM pela regularidade, entende configurado o erro grosseiro. A superação dessa omissão possui potencial de alterar as premissas jurídicas adotadas, o que reforça a necessidade de atribuição de efeitos infringentes aos presentes embargos.

Análise

40. Tampouco deve ser acolhida a alegação de omissão quanto à deferência técnica à CVM e à definição de erro grosseiro.

41. Verifica-se inicialmente que este Tribunal apreciou e não acolheu a alegação acerca do julgamento do PAS CVM n. RJ2015/13326, que teria condenado os membros acionistas e diretores da Brazal – Brasil Alimentos S/A, antiga BFG, ao suscitar que teria partido da própria BFG a atuação indevida que induziu o Serpros a concentrar investimentos no grupo BFG, como se verifica no seguinte excerto do Relatório integrante do acórdão recorrido (peça 328, p. 37):

246. Também não lhe aproveita o alegado uso indevido, pelo Serpros, na Nota Técnica 12/2012- DRI/DIAL, de 17/05/2012, do documento produzido pela então NSG Capital, atual ICLA/MHFT, denominado 'Análise do Setor de Foodservice no Brasil & Avaliação Econômico- Financeira da Brasil Foodservice Group S.A.', que seria um documento meramente interno da ICLA, ***nem a citada condenação imposta pela CVM aos membros acionistas e diretores da Brazal – Brasil Alimentos S/A, antiga BFG, alegando que a houve distorção da utilização do documento e que partiu da própria BFG a atuação indevida que induziu o Serpros a concentrar investimentos no grupo BFG, 'haja vista que foi a gestora dos fundos, a atual ICLA, que selecionou, sem a devida diligência, os ativos do BFG, sem o esperado cuidado em relação aos interesses dos cotistas, incluindo o Serpros.***

42. Ademais, ao contrário do alegado, o acórdão embargado evidenciou erros grosseiros cometidos pela gestora do fundo, pois, como visto anteriormente, ao selecionar os ativos investidos, não teve nem o mínimo cuidado de observar o regulamento do FIP NSG (art. 5º), ao não analisar o rating na aquisição de debêntures BFG, grave inobservância de um dever de cuidado e diligência que deveria empregar ao cuidar dos interesses dos cotistas, norma de conduta que um gestor médio deveria seguir e ter conhecimento, pois estava estabelecida no art. 65-A da IN CVM 409/2004, vigente à época dos fatos.

43. Dessa forma, restou caracterizado o erro grosseiro conforme as balizas utilizadas por esta Corte. Por ser esclarecedor, vem à baila trecho do relatório integrante do Acórdão 2391/2018-TCU-Plenário (Relator: Ministro Benjamin Zymler), que traz o conceito de erro grosseiro para fins de responsabilização perante o TCU:

80. Neste ponto, cabe ressaltar que a Lei 13.655/2018 introduziu vários dispositivos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINB, que diretamente alcançam a atividade jurisdicional desta Corte de Contas, em especial a atividade de aplicação de sanções administrativas e de correção de atos irregulares.

81. Segundo os arts. 22 e 28 da LINB, recém introduzidos pela referida norma:

'Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

(...)

***Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro**.' (grifos acrescidos).*

82. Dito isso, ***é preciso conceituar o que vem a ser erro grosseiro para o exercício do poder sancionatório desta Corte de Contas****. Segundo o art. 138 do Código Civil, o erro, sem nenhum tipo de qualificação quanto à sua gravidade, é aquele 'que poderia ser percebido por pessoa de diligência normal, em face das circunstâncias do negócio' (grifos acrescidos). Se ele for substancial, nos termos do art. 139, torna anulável o negócio jurídico. Se não, pode ser convalidado.*

83. Tomando como base esse parâmetro, o erro leve é o que somente seria percebido e, portanto, evitado por pessoa de diligência extraordinária, isto é, com grau de atenção acima do normal, consideradas as circunstâncias do negócio. O erro grosseiro, por sua vez, é o que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, consideradas as circunstâncias do negócio. Dito de outra forma, ***o erro grosseiro é o que decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado****, isto é, que foi praticado com culpa grave. (grifos acrescidos)*

Argumento: da contradição lógica: incoerência na aplicação do critério de ausência de poder decisório (peça 345, p. 9-11)

44. O acórdão embargado incorre em contradição lógica interna ao adotar, de forma assimétrica, critérios distintos para a aferição da responsabilidade dos agentes envolvidos, comprometendo a coerência do raciocínio decisório. De um lado, ao apreciar a situação dos Srs. Fernando Buarque e Sílvio Michelutti de Aguiar (ex-diretores do Serpros), o Tribunal reconheceu expressamente a inexistência de responsabilidade com fundamento na ausência de poder decisório, notadamente em razão da inexistência de direito de voto nas deliberações, conforme o Regimento Interno da Entidade (peça 233, p. 32-33). De outro lado, ao examinar a conduta da embargante, o julgado deixa de aplicar o mesmo critério jurídico, imputando-lhe responsabilidade por período em que, comprovadamente, já não detinha qualquer ingerência sobre a gestão dos fundos.

45. Essa dissociação revela vício de coerência decisória, pois o próprio acórdão estabelece como premissa de julgamento a necessidade de correlação entre poder de decisão e imputação de responsabilidade. Todavia, ao afastar tal premissa no caso específico da embargante, a decisão passa a operar com critérios incompatíveis entre si, o que caracteriza contradição lógica insanável. O julgado reconhece que a ausência de poder decisório constitui causa excludente de responsabilidade para agentes públicos, mas ignora esse mesmo fator quando presente em relação à gestora privada, especialmente no período posterior à sua destituição formal em 21/3/2014.

46. A incoerência torna-se ainda mais evidente quando se observa que, no caso da embargante, não se trata apenas de limitação de influência, mas de completa ausência de poder de gestão, decorrente de sua substituição pela Bridge Administração de Recursos Ltda. A partir desse momento, cessaram integralmente suas prerrogativas decisórias, não subsistindo qualquer possibilidade de intervenção nos rumos do investimento, seja para manutenção, seja para desinvestimento ou mitigação de riscos. Ainda assim, o acórdão projeta sobre a embargante os efeitos de decisões e omissões atribuíveis a terceiros que passaram a exercer, com exclusividade, a gestão dos ativos, em clara afronta ao princípio da individualização da conduta.

47. Tal assimetria decisória viola não apenas a coerência lógica interna do julgado, mas também os princípios da isonomia e da segurança jurídica. A aplicação seletiva de critérios jurídicos — reconhecendo a excludente de 'falta de voto' para uns e negando-a para quem foi destituído da função — conduz a uma imputação arbitrária, dissociada dos pressupostos mínimos de nexo causal.

48. Diante disso, impõe-se o reconhecimento da contradição apontada, a fim de que este Tribunal esclareça os fundamentos que justificariam a adoção de critérios distintos para situações juridicamente equivalentes. O saneamento desse vício possui potencial de alterar a conclusão adotada, na medida em que a aplicação uniforme do critério de ausência de poder decisório conduz, necessariamente, ao afastamento da responsabilidade imputada à embargante no período em que já não exercia qualquer função de gestão, em respeito ao princípio da verdade material.

Análise

49. Não se pode acolher a alegação de ocorrência de contradição, pois no julgado em questão não se verifica nenhuma incoerência lógica, nem ofensa aos princípios da isonomia e da segurança jurídica, entre a responsabilização da ICLA Consultoria Ltda. e a exclusão de responsabilidade dos Srs. Fernando Buarque e Sílvio Michelutti de Aguiar, ex-diretores do Serpros.

50. Está claro no acórdão recorrido que esses ex-diretores do Serpros não podem ser responsabilizados porque não praticaram nenhuma conduta no sentido de aprovar o desastroso investimento, pois evidenciou-se que não tinham poder decisório, em razão da inexistência de direito de voto nas respectivas deliberações, conforme o Regimento Interno da Entidade, fato apontado pela própria recorrente.

51. Essa situação não guarda nenhuma relação com a responsabilização da ICLA Consultoria Ltda., pois, conforme sobredito, essa empresa cometeu as condutas irregulares que concorrem para o dano enquanto era gestora do Fundo, ao selecionar os ativos investidos antes de 2014, lembrando que a responsável apenas deixou de ter o poder decisório sobre o fundo após a realização dos ruinosos investimentos que resultaram nos apontados prejuízos, sendo que o Fundo passou a ser gerido pela Bridge Administração de Recursos Ltda. apenas a partir de 2014, não podendo ser responsabilizada pelas inquinadas condutas da embargante.

52. Como se vê, a embargante permanece apenas no plano das alegações, sem apresentar elementos que realmente evidenciem qualquer contradição no acórdão embargado.

Argumento: da omissão quanto ao cálculo do débito e à necessidade de abatimento dos ativos remanescentes (peça 345, p. 11-12)

53. O v. acórdão embargado incorre ainda em omissão relevante ao fixar o débito imputado aos responsáveis a partir da premissa de perda integral dos investimentos realizados no Grupo BFG, sem enfrentar

adequadamente a existência de ativos remanescentes ainda integrantes do patrimônio do Serpros, notadamente ações da Brazal – Brasil Alimentos S.A. e cotas do FIP FP2.

54. A própria instrução técnica reconheceu a pertinência jurídica e contábil da questão ao consignar que a ICLA Consultoria Ltda. informou a permanência de parte dos recursos investidos alocados no FIP FP2, circunstância que motivou a realização de diligência específica junto ao Serpros para aferição da existência de eventual valor residual capaz de impactar a quantificação do débito.

55. Apesar disso, o acórdão limitou-se a reproduzir conclusão genérica acerca da suposta 'perda total' dos investimentos, sem explicitar os critérios técnicos utilizados para desconsiderar os ativos remanescentes ainda titularizados pelo Serpros, tampouco indicar a realização de avaliação econômica contemporânea desses ativos.

56. Tal omissão possui inequívoca relevância material, pois a jurisprudência desta Corte de Contas é firme no sentido de que o débito deve corresponder ao dano efetivamente comprovado, vedando-se imputação superior ao prejuízo real suportado pela entidade lesada. A condenação fundada em perda integral, sem abatimento dos ativos remanescentes passíveis de realização econômica, implica risco concreto de enriquecimento sem causa da entidade beneficiária do ressarcimento, em afronta ao princípio da reparação integral previsto no art. 944 do Código Civil.

57. A existência de cotas do FIP FP2 e de ações da Brazal evidencia que não houve desaparecimento absoluto do patrimônio investido, mas mera deterioração parcial ou pendência de liquidação econômica definitiva, circunstância que exige apuração precisa do valor residual antes da constituição definitiva do débito.

58. Cumpre observar que o dever de quantificação adequada do dano constitui pressuposto indispensável da responsabilização perante esta Corte, sendo inviável presumir perda total sem demonstração técnica atualizada acerca da inexistência de recuperabilidade econômica dos ativos remanescentes.

59. Desse modo, impõe-se o saneamento da omissão para que o Tribunal se manifeste expressamente sobre:

i) a existência atual dos ativos remanescentes vinculados ao investimento;

ii) a necessidade de prévia avaliação econômica desses ativos; e

iii) o consequente abatimento dos respectivos valores do montante do débito imputado aos responsáveis.

60. O enfrentamento da matéria possui potencial modificativo, uma vez que eventual reconhecimento de valor residual necessariamente impactará a extensão do dano atribuído à embargante e, consequentemente, o quantum condenatório fixado no acórdão recorrido.

Análise

61. Neste ponto a embargante tenta indevidamente rediscutir o mérito de argumento que já apresentou por ocasião das alegações de defesa, que foi amplamente analisado e afastado por esta Unidade Técnica, bem como devidamente apreciado por este Tribunal.

62. Com efeito, por ocasião das alegações de defesa apresentadas, a ICLA já tinha argumentado que os investimentos feitos pelo Serpros não tinham sido perdidos por completo, que ainda renderiam em um valor menor (peça 195, p. 58).

63. Para sanear essa questão, foi procedida diligência junto ao Serpros, cuja resposta (peça 163) possibilitou comprovar a perda total nos discutidos investimentos e desta forma poder responsabilizar a ICLA Consultoria Ltda., em solidariedade com outros responsáveis que concorreram para os apontados prejuízos aos cofres do Serpros, conforme se concluiu na instrução à peça 314.

64. Por oportuno, destaca-se do Relatório integrante da deliberação recorrida o trecho da análise que consta a perda total dos valores investidos, haja vista que é negativa a posição atual do Serpros nos Fundos investidos em questão (peça 328, p. 40-41):

30. A seguir examina-se a resposta do Serpros (peça 163) que agora esclarece a lacuna apontada na instrução precedente (peça 158), possibilitando que se chegue ao mérito processual.

(...)

36. Após traçar esse histórico das questionadas operações, traz as seguintes informações sobre a reestruturação do FIP FP1 no FIP FP2 e sua posição líquida atual, elementos que interessam para elucidar a lacuna indicada na instrução anterior que analisou as alegações de defesa.

(...)

*40. **Em face dessa posição líquida negativa do Serpros no FIP FP2, não procede a notícia ventilada pela ICLA de que parte dos recursos investidos permaneceriam investidos nesse Fundo, de forma que permanece incólume a apurada perda total dos questionados valores investidos.** FIP FP2 está contabilizado pelo*

SERPROS com 100% dos valores registrados na carteira de investimentos provisionados, como resultado da situação das empresas investidas pelo FIP FP2, todas do Grupo Porcão em processo de falência e crédito provisionados com processo judicial em andamento, de forma que a posição atual consolidada dos planos de benefícios administrados pelo Serpros no FIP FP2 é negativa (R$ -50.194.759,91). (grifos acrescidos)

65. Ademais, essa matéria foi objeto de manifestação expressa do Relator no Voto condutor da deliberação recorrida (peça 327, p. 11-12), que anuiu com as conclusões da Unidade Técnica, in verbis:

*24. No que concerne ao dano apontado, **preliminarmente à análise das alegações de defesa**, a Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros - AudBancos, **em face de registro trazido pela Icla Consultoria Ltda**. (que veio a suceder as empresas NSG Capital Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A., administradora do FIP NSG VA e administradora/gestora do FIM FP1 LP, e a NSG Capital Asset Management S.A., gestora do FIP NSG VA, ambas pertencentes ao mesmo grupo econômico), **no sentido de que parte dos recursos investidos permaneceria alocado no FIP FP2**, que sucedeu ao FIM FP1 LP, e de consulta à carteira do FIP PF2 no sítio da Comissão de Valores Mobiliário – CVM, **promoveu diligência ao Serpros**, peças 158 a 162, para que fossem encaminhados documentos e informações a respeito da:*

a.1) posição atual líquida do Serpros resultante dos seguintes investimentos realizados pela entidade em debêntures da Brasil Foodservice Group S/A (BFG), apresentando documentação comprobatória:

a.1.1) debêntures BFG por meio do FIP NSG VA, no valor de R$ 50.000.000,00, em 22/5/2012;

a.1.2) debêntures BFG por meio de fundos exclusivos, no valor de R$ 75.000.000,00, em 5/12/2012;

a.1.3) permuta de cotas do FIP NSG VA por cotas do FIM FP1 LP, com aporte de novos recursos no FIM FP1 LP, no valor de R$ 20.000.000,00, em 19/6/2013;

a.2) posição líquida atual do Serpros no FIP FP2, que sucedeu o FIM FP1 LP, apresentando documentação comprobatória.

*25. Em atenção à diligência, **o Serpros informou, peça 163**, que, em 21/6/2016, foi aprovada a integralização de todos os ativos do FIM FP1 LP no FIP FP2, **que está contabilizado pelo Serpros com 100% dos valores registrados na carteira de investimentos provisionados, como resultado da situação das empresas investidas pelo FIP FP2, todas do Grupo Porcão, em processo de falência e crédito provisionados com processo judicial em andamento, de forma que a posição consolidada dos planos de benefícios administrados pelo Serpros no FIP FP2 era negativa (R$ -50.194.759,91).***

26. Em face dessa posição líquida negativa do Serpros no FIP FP2, a unidade técnica concluiu que não procederia a notícia ventilada pela Icla Consultoria Ltda. de que parte dos recursos investidos permaneceriam investidos nesse Fundo, de forma que considerou como perda total os valores investidos.

*27. **Diante do exposto, considero adequada a quantificação do dano definida nestes autos, composta pelas parcelas de R$ 50.000.000,00, em 22/5/2012; R$ 75.000.000,00, em 5/12/2012; e R$ 20.000.000,00, em 19/6/2013.** (grifos nossos)*

66. Como se vê, não se configura omissão, pois a responsável tenta indevidamente rediscutir o mérito de alegação que já foi amplamente analisada por esta Unidade Técnica e apreciada pelo Tribunal, que se manifestou com clareza acerca dos argumentos trazidos, afastando-os devidamente.

67. A propósito, cumpre ressaltar que não cabe em embargos de declaração rediscutir matéria já apreciada. Isto porque os embargos de declaração têm por finalidade corrigir obscuridade, omissão ou contradição em deliberações do Tribunal. Seu objetivo não é o de proporcionar novo julgamento da questão posta nos autos, mas, tão somente, o de esclarecer, interpretar ou completar o pronunciamento anteriormente emitido, em benefício de sua compreensão ou inteireza. Nesse sentido, tem sido a jurisprudência de longa data deste Tribunal (Acórdãos 1.907/2008-2ª Câmara, 786/2008-1ª Câmara, 463/2007-Plenário, 92/2004-Plenário, 328/2004-Plenário, 451/2004-1ª Câmara, 1.120/2004-1ª Câmara, 37/2001-Plenário, 211/2000-Plenário, 20/1999-Plenário, 155/1997-Plenário, dentre outros).

68. Ante o exposto, não se acolhem os presentes argumentos acerca da ocorrência da suscitada omissão.

Argumento: da necessidade de atribuição de efeitos infringentes à luz da verdade material (peça 345, p. 12-14)

69. A integração dos vícios apontados — notadamente as omissões quanto à ruptura do nexo causal e à valoração de elementos técnicos relevantes, bem como a contradição lógica interna do julgado — conduz, de forma inevitável, à necessidade de atribuição de efeitos infringentes aos presentes embargos de declaração. Não se trata, aqui, de mera rediscussão do mérito sob enfoque interpretativo, mas de correção de premissas

fáticas e jurídicas equivocadas, cuja adequada apreciação altera substancialmente o suporte decisório do acórdão embargado.

70. Com efeito, o saneamento da omissão relativa à substituição da gestora em 2014 implica o reconhecimento de que a embargante não detinha, à época da consolidação do prejuízo, qualquer poder de gestão, ingerência ou dever fiduciário sobre os ativos em questão. Tal circunstância não configura argumento novo ou inovação recursal, mas corresponde à própria verdade material extraída dos autos, cuja consideração é imperativa no âmbito do controle externo, especialmente em processos de natureza sancionadora.

71. A manutenção da condenação solidária integral, à revelia desse elemento fático essencial, resulta em imputação desconectada da realidade processual, transformando a responsabilidade subjetiva em verdadeira responsabilização objetiva, dissociada da demonstração de conduta, nexo causal e culpabilidade. Em outras palavras, a decisão embargada sustenta-se sobre premissa fática incompleta, cuja correção conduz, necessariamente, à revisão do resultado.

72. Nesse contexto, o acolhimento dos presentes embargos, com efeitos modificativos, constitui medida indispensável para alinhar o julgado aos fatos comprovados nos autos, seja para excluir integralmente a responsabilidade da embargante, seja, subsidiariamente, para restringir a imputação ao período em que efetivamente exerceu a gestão dos fundos, afastando-se a indevida extensão da responsabilidade a eventos posteriores à sua destituição.

73. Tal solução não apenas restabelece a aderência do acórdão à realidade fática, como também assegura a observância dos princípios da legalidade, proporcionalidade e individualização da responsabilidade, evitando a imposição de sanções em desconformidade com os limites jurídicos da atuação da embargante.

74. Diante disso, evidencia-se que o provimento dos presentes embargos, com a atribuição de efeitos infringentes, não representa exceção, mas consequência lógica e necessária do saneamento dos vícios identificados, sendo a única via apta a conferir ao julgado a indispensável correção jurídica e aderência à verdade dos autos.

Análise

75. Os efeitos infringentes (modificativos) em embargos de declaração opostos contra acórdão do TCU ocorrem de forma excepcional, e dependem da ocorrência de omissão, contradição ou obscuridade da decisão embargada, no caso de um eventual suprimento dessas falhas alterar a premissa lógica da decisão, resultando na modificação do mérito do acórdão.

76. Como nos presentes embargos não restaram evidenciadas as alegadas omissões e contradições, por conseguinte não há efeitos infringentes a serem aplicados.

77. Ademais, não há que se falar em responsabilização objetiva, uma vez que foram demonstradas e individualizadas as condutas da embargante que caracterizam a devida responsabilização pelos débitos atribuídos solidariamente com outros agentes que deram causa aos prejuízos.

78. Com efeito, estão consignadas no Voto do Relator condutor do acórdão embargado as condutas irregulares individualizadas das empresas NSG Capital Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. e NSG Capital Asset Management S.A. (atual ICLA Consultoria Ltda.), relacionadas ao investimento do Serpros nas Debêntures BFG por meio do FIP NSG (R$ 50.000.000, em 22/05/2012) e à permuta de cotas do FIP NSG por cotas do FIM FP1, com aporte de novos recursos no FIM FP1 (R$ 20.000.000,00, em 19/06/2013), pelas quais foram chamadas aos autos, mediante citação, com vista ao ressarcimento pelos prejuízos causados aos cofres do Serpros (peça 327, p. 9-11):

(...) NSG Capital Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. e NSG Capital Asset Management S.A., por não ter exercido suas atividades buscando sempre as melhores condições para o fundo, empregando o cuidado e a diligência que todo homem ativo e probo costuma dispensar à administração de seus próprios negócios e não ter exercido suas atividades com boa fé, transparência, diligência e lealdade em relação ao fundo e aos cotistas e adquirir Debêntures BFG sem análise de rating, em desrespeito ao Regulamento do FIP NSG (art. 5º), à Instrução CVM nº 409/2004, art. 65-A.

Dos pedidos

79. Ante os argumentos trazidos, a embargante requer ao TCU que, em preliminar, conheça dos embargos de declaração, concedendo-lhe efeito suspensivo, para que, no mérito, acolha integralmente o recurso para sanar as omissões e contradições alegadas, atribuindo efeitos infringentes para fins de modificar o Acórdão 927/2026-TCU-Plenário, julgando-se regulares ou regulares com ressalva as contas da embargante ICLA Consultoria Ltda., com a consequente exclusão da responsabilidade solidária e o cancelamento da multa aplicada.

80. Subsidiariamente, caso não se entenda pela exclusão total, requer que a responsabilidade seja limitada temporalmente ao período de efetiva gestão (até 21/3/2014), com a determinação de recálculo do débito para abater os ativos remanescentes em posse do Serpros.

Análise

81. Ante todas as análises acima empreendidas, não há como acolher os pedidos da embargante, haja vista que o acórdão condenatório indicou devidamente os elementos necessários à responsabilização subjetiva da embargante em razão das condutas irregulares praticadas à época de efetiva gestão (até 21/3/2014), não restando evidenciada a ocorrência das alegadas omissões e contradições no acórdão recorrido.

CONCLUSÃO

82. O exame acima procedido possibilitou concluir, em preliminar, pelo conhecimento dos embargos de declaração opostos pela empresa ICLA Consultoria Ltda. contra o Acórdão 927/2026-TCU-Plenário, eis que estão presentes os requisitos de admissibilidade aplicáveis à espécie, e, no mérito, pelo não provimento do recurso, uma vez que restaram elididas as alegações de ocorrência de omissões e contradições na deliberação embargada.

83. Por fim, cumpre observar que, após o julgamento dos embargos, deve-se encaminhar os presentes autos à AudRecursos para exame dos recursos de reconsideração interpostos pelos demais responsáveis/interessados, conforme sugerido no despacho à peça 372.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

84. Diante do exposto, com fundamento no art. 32, inciso II, e art. 34 da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer dos Embargos de Declaração opostos pela empresa ICLA Consultoria Ltda. contra o Acórdão 927/2026–TCU–Plenário, para, no mérito, negar-lhe provimento;

b) dar ciência à recorrente e demais interessados do acórdão que for prolatado, bem como do relatório e voto que o fundamentarem;

c) após o julgamento dos embargos de declaração, encaminhar os autos à AudRecursos para exame dos recursos de reconsideração interpostos pelos demais responsáveis/interessados."

2. É o relatório.

VOTO

Trata-se da tomada de contas especial instaurada por força do Acórdão 1870/2020-TCU/Plenário, relator Ministro Raimundo Carreiro, prolatado quando da apreciação de representação formulada por representante do Ministério Público junto ao TCU, Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, TC 027.190/2017-0, tendo em vista indícios de irregularidades e prejuízos ocorridos em investimentos realizados pelo Serpros Fundo Multipatrocinado – Serpros, entidade fechada de previdência complementar – EFPC, constituída nos termos das Leis Complementares 108/2001 e 109/2001, cuja finalidade é administrar planos de benefícios previdenciários para os empregados do Serviço Federal de Processamento de Dados – Serpro e do próprio Serpros, especificamente em relação aos recursos investidos no grupo Brasil Foodservice Group S.A. – BFG.

2. Nesta etapa, examinam-se embargos de declaração opostos pela empresa Icla Consultoria Ltda. (que veio a suceder as empresas NSG Capital Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A., administradora do FIP NSG VA e administradora/gestora do FIM FP1 LP, e a NSG Capital Asset Management S.A., gestora do FIP NSG VA, ambas pertencentes ao mesmo grupo econômico), em face do Acórdão 927/2026-TCU-Plenário, por meio do qual este Tribunal julgou irregulares as contas da embargante, imputou-lhe débito e aplicou-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

3. A embargante argumenta, em síntese: i) omissão quanto à ruptura do nexo causal decorrente da substituição da gestora pela Bridge Administração de Recursos Ltda., em 21/3/2014, com distinção entre as dimensões de investimento e de monitoramento; ii) omissão quanto à deferência técnica devida à Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e à definição de erro grosseiro à luz dos artigos 20 e 28 da LINDB; iii) contradição lógica na aplicação assimétrica do critério de ausência de poder decisório, adotado para excluir a responsabilidade de ex-diretores do Serpros, mas não a da Icla

Consultoria Ltda.; e iv) omissão quanto ao cálculo do débito e à necessidade de abatimento dos ativos remanescentes ainda titularizados pelo fundo. Ao final, pleiteia a atribuição de efeitos infringentes.

4. A Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros – AudBancos propõe conhecer dos embargos para, no mérito, negar-lhes provimento.

5. Feito o necessário resumo, passo a decidir.

6. Quanto à admissibilidade, os embargos em exame podem ser conhecidos por este Tribunal, visto que cumprem os requisitos gerais e específicos previstos na legislação.

7. Quanto ao mérito, acolho as análises promovidas pela unidade técnica, incorporando seus fundamentos às minhas razões de decidir, naquilo que não conflitam com as observações que farei.

8. De início, cabe ponderar que os embargos de declaração têm por finalidade sanar obscuridade, omissão ou contradição nas deliberações adotadas pelo Tribunal, não se prestando a proporcionar novo julgamento da matéria, mas tão somente a esclarecer, interpretar ou completar o pronunciamento anteriormente emitido, conforme reiterada jurisprudência desta Corte (*v.g.* Acórdãos 803/2026-Plenário, relator Ministro Jorge Oliveira; 4638/2025-Segunda Câmara, relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer; 1802/2015-Plenário, relator Ministro-Substituto Augusto Sherman; e 1810/2008-Segunda Câmara, relator Ministro Benjamin Zymler).

9. No caso concreto, contudo, as alegações da embargante não evidenciam os vícios apontados, revelando, em verdade, o inconformismo com a decisão e a pretensão de rediscutir o mérito já apreciado.

10. Não prospera a alegada omissão quanto à ruptura do nexo causal. Diversamente do sustentado, o Relatório e o Voto que fundamentaram o acórdão recorrido apontaram, com clareza, que a responsabilização das empresas gestoras do FIP NSG VA (NSG Capital Asset Management S/A) e do FIM FP1 LP (NSG Capital Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A.), pertencentes ao mesmo grupo econômico e sucedidas pela empresa Icla Consultoria Ltda., decorreu de graves falhas cometidas por ocasião da seleção dos ativos objeto dos investimentos ruinosos, bem como que as providências alegadamente adotadas pelas gestoras citadas não foram suficientes para caracterizar atuação diligente ou decisão devidamente fundamentada. Registraram-se, entre outras, a ausência de avaliação adequada do risco de subscrição parcial das debêntures, que veio a se concretizar e comprometeu o plano de expansão do grupo, e a aquisição de debêntures sem a exigida análise de *rating*, em afronta ao art. 5º, § 1º, do Regulamento do FIP NSG VA e ao art. 65-A da Instrução CVM 409/2004.

11. Verifica-se, pois, que a embargante foi responsabilizada por condutas praticadas enquanto detinha, de fato e de direito, a gestão dos fundos, notadamente pelo investimento de R$ 50 milhões em debêntures conversíveis em ações de emissão do grupo Brasil Foodservice Group S.A. – BFG por meio do Fundo de Investimento em Participações NSG Varejo e Alimentação – FIP NSG VA, em 2012, e pela permuta de cotas do FIP NSG VA por cotas do Fundo de Investimento Multimercado FP1 – FIM FP1 LP, com aporte de novos recursos, no valor de R$ 20 milhões, em 2013 - ambas anteriores à substituição da gestora em 2014. Não há, portanto, imputação de responsabilidade por fatos ou omissões de terceiros, tampouco responsabilização objetiva, mas sim responsabilização subjetiva ancorada em condutas individualizadas e no correspondente nexo de causalidade.

12. Tampouco subsiste a alegada omissão quanto à deferência técnica devida à Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e à definição de erro grosseiro à luz dos artigos 20 e 28 da LINDB. O voto que subsidiou o acórdão embargado registrou expressamente que se aplica aos processos de controle externo o princípio da independência das instâncias, segundo o qual os trabalhos desenvolvidos em várias instâncias sobre o mesmo fato correm de forma independente. De igual modo, o voto registrou a análise das condutas dos responsáveis frente ao disciplinado na Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro.

13. Não se configura, igualmente, a apontada contradição. A exclusão de responsabilidade dos Srs. Fernando Buarque e Sílvio Michelutti de Aguiar fundamentou-se na inexistência de poder decisório, ante a ausência de direito de voto nas deliberações, conforme o Regimento Interno da

entidade. Tal situação em nada se assemelha à da embargante, que, na condição de gestora dos fundos, praticou as condutas irregulares que concorreram para o dano ao selecionar os ativos investidos até 2013. A aplicação de soluções distintas a situações fática e juridicamente diversas não caracteriza incoerência lógica, nem ofensa aos princípios da isonomia e da segurança jurídica.

14. Por fim, não merece acolhida o argumento de omissão quanto ao cálculo do débito e ao abatimento de supostos ativos remanescentes. A matéria não apenas foi apreciada, como constituiu objeto de diligência específica ao Serpros, situação registrada no voto que subsidiou o acórdão embargado. A embargante, no ponto, limita-se a pretensão de alterar o mérito da decisão, providência incabível na via dos embargos declaratórios.

15. Ausentes as omissões e a contradição suscitadas, não há premissa lógica a ser suprida ou corrigida, razão pela qual não se cogita da atribuição de efeitos infringentes, cabíveis apenas em caráter excepcional, quando o saneamento de efetivo vício conduza à modificação do mérito da deliberação.

16. Registro, por fim, que, após o julgamento destes embargos, os autos deverão ser encaminhados à Unidade de Auditoria Especializada em Recursos – AudRecursos para exame dos recursos de reconsideração interpostos pelos demais responsáveis.

17. 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 30 de setembro de 2026.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2666/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.019/2022-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de declaração (Tomada de Contas Especial).
3. Interessados/Responsáveis/Embargantes:
3.1. Responsáveis: André Luís Azevedo Guedes (076.989.837-81); Eloir Cogliatti (397.355.597-49); Icla Consultoria Ltda (10.274.584/0001-47); Luiz Roberto Doce Santos (533.750.507-63); Silvio Michelutti de Aguiar (746.997.178-53); Thadeu Duarte Macedo Neto (351.063.447-00).
3.2. Embargante: Icla Consultoria Ltda (10.274.584/0001-47).
4. Órgão/Entidade: Superintendência Nacional de Previdência Complementar.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos).
8. Representação legal: Nayra Marques dos Santos (146652/OAB-RJ), Bruno Silva Navega (118948/OAB-RJ) e outros, representando Silvio Michelutti de Aguiar; Nayra Marques dos Santos (146652/OAB-RJ), Bruno Silva Navega (118948/OAB-RJ) e outros, representando Luiz Roberto Doce Santos; Nayra Marques dos Santos (146652/OAB-RJ), Bruno Silva Navega (118948/OAB-RJ) e outros, representando André Luís Azevedo Guedes; Cairo Roberto Bittar Hamú Silva Júnior (17042/OAB-DF), representando Icla Consultoria Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial, em que se examina embargos de declaração opostos pela empresa Icla Consultoria Ltda. (que veio a suceder as empresas NSG Capital Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A.,

administradora do FIP NSG VA e administradora/gestora do FIM FP1 LP, e a NSG Capital Asset Management S.A., gestora do FIP NSG VA, ambas pertencentes ao mesmo grupo econômico), em face do Acórdão 927/2026-TCU-Plenário, por meio do qual este Tribunal julgou irregulares as contas da embargante, imputou-lhe débito e aplicou-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

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

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

9.2. dar ciência desta deliberação à embargante e aos demais interessados.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2666-38/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia (Relator) e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
ANTONIO ANASTASIA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – PLENÁRIO
TC 005.981/2026-3
Natureza: Tomada de Contas Especial
Órgão/Entidade: Caixa Econômica Federal
Responsável: Reginaldo Bezerra dos Reis (394.851.531-04)
Interessado: Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04)
Representação legal: não há

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. DESFALQUE DE NUMERÁRIOS DA CAIXA ECONOMICA FEDERAL. IRREGULARIDADES NA AVALIAÇÃO E REAVALIAÇÃO DE BENS, BEM COMO NA CONCESSÃO E FORMALIZAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS COM GARANTIA DE PENHOR. DISPENSA IRREGULAR DE ENCARGOS DE CONTRATOS DE PENHOR. BLOQUEIO IRREGULAR DE CONTRATOS DE PENHOR. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO E MULTA. INABILITAÇÃO.

RELATÓRIO

Adoto como parte deste relatório a instrução de peça 348 destes autos, elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial, com a qual se manifestaram de acordo os escalões dirigentes daquela unidade (peças 349/350):

“**INTRODUÇÃO**

113. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal, em desfavor de [...] Reginaldo Bezerra dos Reis, em razão de irregularidade na operacionalização de operações de crédito com garantia de penhor, no âmbito da Ag. Palmas/TO (2525).

HISTÓRICO

114. Em 30/6/2025, o dirigente da instituição Caixa Econômica Federal autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 327). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 1538/2025.

115. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:

Irregularidades na avaliação e reavaliação de bens, bem como na concessão e formalização de empréstimos com garantia de penhor. Dispensa irregular de encargos de contratos de penhor. Bloqueio irregular de contratos de penhor, em condições não previstas na norma do produto para afastar lotes de leilões. Logon realizado em sistema corporativo com senha de rede para utilização por outro empregado.

116. 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.

117. No relatório da TCE (peça 329), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R$ 264.926,03, imputando responsabilidade a Reginaldo Bezerra dos Reis, Avaliador de Penhor, no período de 5/3/2015 a 19/2/2024, na condição de gestor dos recursos.

118. Em 6/3/2026, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 333), 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 334 e 335).

119. Em 13/3/2026, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela Irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 336).

120. Na instrução inicial (peça 340), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:

Irregularidade 1: desfalque de numerário da Caixa Econômica Federal, consistente na avaliação e reavaliação de bens, concessão e formalização de empréstimos com garantia de penhor, realizadas de forma irregular, e/ou fraudulenta, em desacordo com as normas da instituição financeira.

120.1.1. 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, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 60, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 267, 268, 269, 270, 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291,

292, 293, 294, 295, 296, 297, 298, 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 307, 308, 309, 310, 311, 312, 313, 314, 315, 316, 317, 318, 319, 320, 321, 322, 323, 324, 325, 326 e 327.

120.1.2. Normas infringidas: - MN CO 036, versões 088 a 098 - Penhor Caixa - Operação de Crédito 3.2.1.1, 3.2.1.2, 3.2.1.2.1 - Cadastro do cliente na Caixa 3.3.1.1, 3.3.1.2, 3.3.1.2.1 - Cadastro do tomador com dados fidedignos 3.4.3, 3.5.3 - Retenção de cópia da documentação autenticada 3.5.1.3, 3.6.1.3 - Avaliação detalhada e atualizada dos bens 3.5.1.6.2, 3.6.1.6.2, 3.6.1.5.2 - Reavaliação de bens por empregado habilitado 3.6.7.1, 3.6.7.1.5, 3.7.7.1, 3.7.7.2, 3.7.7.3, 3.7.7.4, 3.7.7.5.1, 3.7.7.5.2, 3.7.7.5.3, 3.7.7.5.4, 3.7.7.5.5, 3.7.7.5.6, 3.7.7.5.7 - Dispensa de encargos e condições para concessão 4.2.1.5, 4.2.2.1, 4.2.3.1, 4.2.3.3, 4.2.3.4, 4.2.4.1, 4.2.4.4 - Atendimento, avaliação, formalização e arquivamento de contratos 3.14.1, 3.14.2, 3.15.1 - Bloqueio sub judice - MN CO186 - Processo de Avaliação e Tratamento de Garantias 4.1.1.1, 4.1.1.2, 4.1.1.3 - Identificação e exame preliminar das garantias 3.2.1.2, 3.2.3, 3.2.4, 3.2.4.1, 3.2.4.2, 3.2.4.2.1, 3.2.4.2.2 - Manutenção de documentos, registro e emissão de parecer técnico 3.2.5.2.1, 3.2.5.2.1.1, 3.2.5.2.1.2, 3.2.5.2.1.3, 3.2.5.2.1.4, 3.2.5.2.1.5, 3.2.5.2.1.6, 3.2.5.2.1.7, 3.2.5.2.2, 3.2.5.2.3, 3.2.5.2.4, 3.2.5.2.4.1 - Erro técnico com risco para a operação 3.5.2.2, 4.1.3.1, 4.3.1, 4.3.2, 4.3.2.1, 4.3.3, 4.3.4, 4.3.5, 4.3.6, 4.3.6.1, 4.3.6.2, 4.3.6.2.1, 4.3.6.2.2 - Parecer técnico, retificação, ciência e regularização - MN PO057 - Política de Crédito da Caixa 3.1.2.10, 3.1.2.12 - Princípios de avaliação de risco, aderência à regulamentação - MN PO055 - Política de Relacionamento com Clientes e Usuários 5.1.2, 5.5.1, 5.7.2 - Ética, responsabilidade, adequação de produtos e serviços - MN RH200 - Código de Conduta da Caixa 6.1.1.1.3, 6.1.1.1.5 - Padrões de ética, honestidade, responsabilidade 6.1.2.1.6 - Conflito de interesses 6.1.2.13.1 - Enriquecimento ilícito 6.1.2.15.1 - Atos contra os princípios da administração pública - RH053 - Regulamento de Pessoa da Caixa -9.2.1.11 - Descumprir leis, regulamentos, normas e atos da Administração -9.3.1.3 - Improbidade -9.3.1.4 - Incontinência de conduta ou mau procedimento Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) Art. 482, alínea -a- - Ato de improbidade Art. 482, alínea -b- - Mau procedimento - Código Civil Art. 186 - Ato ilícito Art. 927 - Obrigação de reparar o dano.

120.2. Débitos relacionados ao responsável Reginaldo Bezerra dos Reis:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
18/6/2020	111,49
24/3/2021	206,29
24/3/2021	579,13
24/3/2021	215,15
28/3/2022	357,72
22/4/2022	676,66
22/4/2022	676,66
22/4/2022	676,66
22/4/2022	726,99
22/4/2022	552,91
22/4/2022	491,04
22/4/2022	2,21
22/4/2022	5,53
22/4/2022	2,33
22/4/2022	1.322,39
22/4/2022	781,00
22/4/2022	5,50
22/4/2022	471,76

22/4/2022	471,76
22/4/2022	723,06
22/4/2022	386,69
22/4/2022	1.898,31
22/4/2022	580,04
22/4/2022	3.866,38
22/4/2022	1.314,78
22/4/2022	1.508,34
22/4/2022	102,96
22/4/2022	1.150,66
14/6/2022	1.308,24
30/8/2022	92,89
1/9/2022	852,37
26/9/2022	692,09
26/9/2022	692,09
26/9/2022	692,09
26/9/2022	743,57
26/9/2022	565,52
26/9/2022	1.352,55
26/9/2022	2.076,15
26/9/2022	1.344,77
26/9/2022	1.138,33
26/9/2022	23,74
4/10/2022	532,11
4/10/2022	314,34
4/10/2022	787,80
4/10/2022	331,82
4/10/2022	846,32
4/10/2022	783,54
4/10/2022	511,23
4/10/2022	511,23
4/10/2022	783,54
4/10/2022	419,04
4/10/2022	628,55
4/10/2022	4.034,21
28/12/2022	326,47
28/12/2022	373,67
28/12/2022	373,67
28/12/2022	401,46
28/12/2022	305,32
28/12/2022	240,29

28/12/2022	141,95
28/12/2022	355,76
28/12/2022	149,84
28/12/2022	730,26
28/12/2022	382,19
28/12/2022	353,84
28/12/2022	230,87
28/12/2022	230,87
28/12/2022	353,84
28/12/2022	189,23
28/12/2022	1.120,94
28/12/2022	283,85
28/12/2022	1.892,09
28/12/2022	640,51
28/12/2022	814,38
28/12/2022	729,74
28/12/2022	1.564,63
28/12/2022	1.347,48
28/12/2022	499,39
28/12/2022	391,18
1/2/2023	251,88
28/3/2023	485,09
28/3/2023	357,72
28/3/2023	384,33
28/3/2023	292,30
28/3/2023	259,59
28/3/2023	153,35
28/3/2023	384,33
28/3/2023	161,88
28/3/2023	699,09
28/3/2023	412,88
28/3/2023	382,25
28/3/2023	249,40
28/3/2023	249,40
28/3/2023	382,25
28/3/2023	204,42
28/3/2023	1.073,10
28/3/2023	306,64
28/3/2023	2.044,00
28/3/2023	695,07
28/3/2023	779,62

28/3/2023	1.824,16
28/3/2023	1.224,14
28/3/2023	931,94
28/3/2023	345,39
28/3/2023	623,70
27/4/2023	1.918,71
5/6/2023	5.195,60
5/6/2023	3.590,20
6/6/2023	19.769,94
6/6/2023	14.998,21
6/6/2023	4.261,20
6/6/2023	12.324,87
6/6/2023	10.801,37
6/6/2023	3.252,85
6/6/2023	3.753,01
6/6/2023	2.886,52
6/6/2023	3.029,60
6/6/2023	2.659,18
6/6/2023	9.258,43
7/6/2023	4.353,09
7/6/2023	16.720,78
9/6/2023	6.094,40
9/6/2023	5.142,35
9/6/2023	4.935,70
9/6/2023	31.848,87
12/6/2023	3.901,00
15/6/2023	299,69
15/6/2023	769,89
15/6/2023	426,24
12/7/2023	8.390,34
12/7/2023	7.117,46
12/7/2023	5.722,36

120.2.1. Cofre credor: Caixa Econômica Federal.

120.2.2. **Responsável**: Reginaldo Bezerra dos Reis.

120.2.2.1. **Conduta:** realizar avaliações e reavaliações de bens e formalizar e conceder operações de empréstimos com garantia de penhor de forma irregular, e/ou fraudulenta, em desacordo com as normas da Caixa Econômica Federal.

120.2.2.2. Nexo de causalidade: a realização de avaliações e reavaliações de bens e formalização e concessão de operações de empréstimos com garantia de penhor de forma irregular, e/ou fraudulenta, em desacordo com as normas da Caixa Econômica Federal, resultou em dano ao erário.

120.2.2.3. 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.

121. Encaminhamento: citação.

122. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 341), foi efetuada citação do responsável, nos moldes adiante:

b) Reginaldo Bezerra dos Reis - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 18405/2026 – Seproc (peça 343) Data da Expedição: 21/5/2026 Data da Ciência: **28/5/2026** (peça 345) Nome Recebedor: **Charly Sousa** Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 342). Fim do prazo para a defesa: 12/6/2026
Comunicação: Ofício 18406/2026 – Seproc (peça 344) Data da Expedição: 21/5/2026 Data da Ciência: **28/5/2026** (peça 346) Nome Recebedor: **Charly Sousa** Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 342). Fim do prazo para a defesa: 12/6/2026

123. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 347), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

124. Transcorrido o prazo regimental, o responsável Reginaldo Bezerra dos Reis 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

125. 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 12/7/2023, e o responsável foi notificado sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:

102.1. Reginaldo Bezerra dos Reis, por meio do ofício acostado à peça 317, recebido em 22/2/2024, conforme AR (peça 318).

Valor de Constituição da TCE

126. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2024 é de R$ 272.294,41, 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

127. 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.

128. 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.

129. 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.

130. 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).

131. 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	10/05/2023	Denúncia de fato irregular - Comunicação inicial à Corregedoria (peça 3)	Art. 4° inc. IV	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
2	17/05/2023	Portaria 50638/2023 – Instauração do Processo Disciplinar e Civil, designação da comissão apuradora (peça 1)	Art. 5° Inc. II Art. 8º, § 2º	Interrupção da prescrição principal. Início da contagem de prazo da prescrição intercorrente
3	19/05/2023	Notificação dos arrolados Luiz Antônio Modesto Júnior e Reginaldo Bezerra dos Reis – ciência do processo (peças 8-11)	Art. 8º, § 1º	Interrupção da prescrição intercorrente
4	11/08/2023	Relatório Conclusivo do Processo Disciplinar e Civil (peça 253)	Art. 5º, inc. II Art. 8º, § 2º	Interrupção de ambas as prescrições
5	17/10/2023	Resolução CDR/BR – Turma 3 – 1º Julgamento (peça 275)	Art. 5º, inc. II Art. 8º, § 2º	Interrupção de ambas as prescrições
6	07/11/2023	Notificação da decisão e abertura de prazo para recurso – GEAPD07 para Luiz Antônio Modesto Júnior e Reginaldo Bezerra dos Reis (peças 278 e 281)	Art. 8º, § 1º	Interrupção da prescrição intercorrente
7	30/11/2023	Prorrogação excepcional de prazo para apresentação de defesa de Reginaldo (peça 291)	Art. 8º, § 1º	Interrupção da prescrição intercorrente
8	11/12/2023	Confirmação de recebimento do recurso e da procuração da advogada (peça 300)	Art. 8º, § 1º	Interrupção da prescrição intercorrente
9	10/01/2024	Resolução CDR/BR – Turma 2 – 2º Julgamento (Recurso) – Julgamento do recurso de Luiz (peça 313)	Art. 5º, inc. II Art. 8º, § 2º	Interrupção de ambas as prescrições
10	16/02/2024	Notificação Extrajudicial de Cobrança – Reginaldo Bezerra dos Reis (peça 319, p. 2-6)	Art. 8º, § 1º	Interrupção da prescrição intercorrente
11	19/02/2024	Recibo de Telegrama – Notificação de decisão definitiva e cobrança extrajudicial a Reginaldo (peça 317, p. 1)	Art. 8º, § 1º	Interrupção da prescrição intercorrente
12	21/02/2024	Confirmação de entrega do telegrama de cobrança a Reginaldo (rastreio Correios)	Art. 8º, § 1º	Interrupção da prescrição intercorrente

		(peça 318, p. 1)		
13	30/06/2025	Despacho Autorizador – Instauração de Tomada de Contas Especial (TCE) em desfavor de Reginaldo (peça 327)	Art. 5º, inc. II Art. 8º, § 2º	Interrupção de ambas as prescrições
14	14/01/2026	Relatório do Tomador de Contas Especial – TCE 1538/2025 (peça 329)	Art. 5º, inc. II Art. 8º, § 2º	Interrupção de ambas as prescrições
15	16/03/2026	Processo autuado no TCU	Art. 5º, inc. II Art. 8º, § 2º	Interrupção de ambas as prescrições

132. 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**.

133. 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

134. Informa-se que não foi encontrado débito imputável ao responsável em outros processos no Tribunal.

135. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações e da revelia:

136. 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.

137. No caso vertente, a citação do responsável se deu em endereços provenientes da base de CPFs da Receita Federal e do TSE, em sistema custodiado pelo TCU. A entrega dos ofícios citatórios nesses endereços ficou comprovada (peças 342 a 346).

138. 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.

139. 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'.

140. 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 266 e 299) mas não se mostraram suficientes para afastar as irregularidades apontadas.

140.1. Com efeito, nas apurações da Caixa, foram imputadas diversas irregularidades a Reginaldo Bezerra dos Reis, ex-empregado e avaliador de penhor da Agência Palmas/TO (peça 329, p. 1-3).

I - Irregularidades na avaliação e reavaliação de bens

140.2. O responsável teria realizado avaliações técnicas irregulares em operações de penhor, atribuindo valores superiores aos reais e aceitando garantias inservíveis ou de valor inferior ao declarado.

140.3. Por exemplo, no contrato 36839-8 [lote de joias], de titularidade de Daniel de Assis Rocha Santos, a avaliação inicial foi de R$ 2.540,00 (peso 12,70g), sendo posteriormente reavaliada por Reginaldo para R$ 19.856,00 (peso 196g).

140.4. A reavaliação realizada pela comissão apuradora, contudo, atribuiu valor de R$ 1.839,60 (peso 12,60g), resultando em diferença percentual de -979,36% (peça 329, p. 13-14; peça 253, p. 19).

140.5. Situação semelhante foi verificada no contrato 41820-4 [aliança de ouro], de João Pedro Dias dos Reis (filho de Reginaldo), cuja avaliação inicial era de R$ 1.035,00 (peso 2,90g), reavaliada por Reginaldo para R$ 28.900,00 (peso 200g), enquanto a comissão apuradora atribuiu valor de R$ 379,90 (peso 2,90g), diferença de -7.507,26% (peça 329, p. 13-14; peça 253, p. 27-28).

II - Concessão e formalização de contratos sem assinatura do tomador

140.6. Diversos contratos de penhor teriam sido formalizados sem a assinatura do cliente ou não foram localizados em arquivo, em afronta aos normativos internos.

140.7. No caso de Daniel de Assis Rocha Santos, foram identificados 34 contratos concedidos por Reginaldo, a maioria sem assinatura do tomador, como os contratos 36687-5, 36688-3, 36689-1, 36837-1, 36838-0, 36839-8, 36840-1, 36841-0, 36946-7, 37087-2, 37088-0, 37089-9, 37090-2, 37091-0, 37092-9, 37187-9, 37254-9, 37720-6, 37830-0, 37903-9, entre outros (peça 329, p. 13-17; peça 253, p. 14-19).

140.8. Também em relação a João Pedro Dias dos Reis, foram localizados 23 contratos sem assinatura do tomador, sendo os demais assinados apenas com as iniciais ‘JP’ (peça 329, p. 27-28; peça 253, p. 29-30).

III - Ausência de retenção de cópias de documentos dos clientes

140.9. A apuração identificou que não foram retidas ou arquivadas as cópias obrigatórias dos documentos dos tomadores, dificultando a rastreabilidade e a regularidade das operações.

140.10. Tal situação foi constatada em relação a clientes como Daniel de Assis Rocha Santos, João Pedro Dias dos Reis, José Vieira Nunes Junior, José Ney de Souza Motta e Osmarina José Gonçalves, para os quais não foram localizados documentos arquivados, mesmo em contratos com valores superiores a R$ 5.000,00 (peça 329, p. 12-14; peça 253, p. 34).

IV - Falha na reavaliação de bens e ausência de reporte de erro técnico

140.11. A comissão apuradora verificou que não houve comunicação tempestiva de erros técnicos com risco para a operação, sendo mantidos ativos contratos com avaliação irregular, inclusive ofertados em licitação.

140.12. No contrato 36687-5, de Daniel de Assis Rocha Santos, a avaliação inicial era de R$ 3.500,00, reavaliada por Reginaldo para R$ 7.000,00, enquanto a comissão apuradora atribuiu valor de R$ 905,60. O contrato permaneceu ativo e foi renovado diversas vezes sem correção do erro (peça 329, p. 17; peça 253, p. 17-18).

140.13. Situação análoga foi observada no contrato 40446-7, de José Vieira Nunes Junior, cuja avaliação inicial era de R$ 1.800,00, reavaliada por Reginaldo para R$ 29.910,00, sendo que a comissão apuradora considerou impossível avaliar o bem (relógio fechado), atribuindo valor de R$ 0,00 (peça 329, p. 30; peça 253, p. 30-31).

V - Dispensa irregular de encargos

140.14. Foram identificadas dispensas de encargos em contratos de penhor sem respaldo normativo, o que teria facilitado a liquidação de contratos irregulares.

140.15. Entre os contratos de Daniel de Assis Rocha Santos, destacam-se as dispensas nos contratos 36687-5 (R$ 2.291,80), 36688-3 (R$ 2.100,14), 36689-1 (R$ 2.100,14), 36837-1 (R$ 2.256,35), 36838-0 (R$ 1.716,05), 36839-8 (R$ 1.523,03), 36840-1 (R$ 611,85), 36841-0 (R$ 1.533,42), 36946-7 (R$ 645,87), 37087-2 (R$ 4.104,29), 37088-0 (R$ 2.422,39), 37089-9 (R$ 1.525,13), 37090-2 (R$ 1.463,26), 37091-0 (R$ 1.463,26), 37092-9 (R$ 2.448,98), 37187-9 (R$ 1.199,38), 37254-9 (R$ 6.747,63), 37720-6 (R$ 1.799,08), 37830-0 (R$ 11.836,68), 37903-9 (R$ 4.210,28), 38899-2 (R$ 4.540,36), 41820-4 (R$ 2.617,79), 42295-3 (R$ 2.230,12), 40446-7 (R$ 102,96), 41185-4 (R$ 4.587,59) (peça 329, p. 17-19, 23-24; peça 253, p. 57-58).

VI - Bloqueio irregular de contratos de penhor

140.16. A apuração identificou que contratos foram bloqueados no sistema (colocados em situação sub judice) em condições não previstas na norma do produto, com o objetivo de afastar lotes de leilões e dificultar a identificação das irregularidades.

140.17. Tal prática foi constatada nos contratos 37138-0, 37966-7 e 37967-5, todos de Daniel de Assis Rocha Santos, bloqueados pela credencial de Reginaldo sob justificativa de 'sinistro garantia', sem respaldo normativo (peça 329, p. 4, 7, 13-14; peça 253, p. 17-18).

VII - Indícios de beneficiamento próprio e de terceiros

140.18. Foram identificadas operações e movimentações financeiras entre contas do responsável, de familiares e de clientes, sem a presença física dos clientes na agência, sugerindo possível beneficiamento.

140.19. No caso da conta de Daniel de Assis Rocha Santos (4064.013.23456-9), foram realizados diversos depósitos por Reginaldo e por João Pedro Dias dos Reis (filho de Reginaldo), além de transferências eletrônicas (TEV) entre as contas de Reginaldo, João Pedro e Daniel.

140.20. Por exemplo, em 20/09/2019, após concessão de contratos a Daniel, houve transferência de R$ 1.281,00 da conta de Reginaldo para Daniel (peça 253, p. 15). Imagens de CFTV mostram ausência dos clientes Daniel, João Pedro e José Vieira durante as transações realizadas por Reginaldo (peça 253, p. 33).

140.21. Os contratos e débitos envolvendo as ações irregulares de Reginaldo para Daniel podem ser visualizados no quadro abaixo:

Contrato	Tomador	Valor do Dano (R$)	Data
36687-5	Daniel de Assis Rocha Santos	111,49	18/06/2020
37092-9		206,29	24/03/2021
37254-9		579,13	24/03/2021
37903-9		215,15	24/03/2021
36837-1		357,72	28/03/2022
36687-5		676,66	22/04/2022
36688-3		676,66	22/04/2022
36689-1		676,66	22/04/2022
36837-1		726,99	22/04/2022
36838-0		552,91	22/04/2022
36839-8		491,04	22/04/2022
36840-1		2,21	22/04/2022
36841-0		5,53	22/04/2022
36946-7		2,33	22/04/2022
37087-2		1.322,39	22/04/2022
37088-0		781,00	22/04/2022
37089-9		5,50	22/04/2022
37090-2		471,76	22/04/2022
37091-0		471,76	22/04/2022
37092-9		723,06	22/04/2022
37187-9		386,69	22/04/2022
37254-9		1.898,31	22/04/2022

37720-6		580,04	22/04/2022
37830-0		3.866,38	22/04/2022
37903-9		1.314,78	22/04/2022
38899-2	João Pedro Dias dos Reis	1.508,34	22/04/2022
40446-7	José Vieira Nunes Junior	102,96	22/04/2022
41185-4		1.150,66	22/04/2022
29596-0	Osmarina José Gonçalves	1.308,24	14/06/2022
39404-6		92,89	30/08/2022
39406-2		852,37	01/09/2022
36687-5	Daniel de Assis Rocha Santos	692,09	26/09/2022
36688-3		692,09	26/09/2022
36689-1		692,09	26/09/2022
36837-1		743,57	26/09/2022
36838-0		565,52	26/09/2022
36839-8		1.352,55	26/09/2022
36840-1		2.076,15	26/09/2022
36841-0		1.344,77	26/09/2022
36946-7		1.138,33	26/09/2022
37087-2		23,74	26/09/2022
37088-0		532,11	04/10/2022
37089-9		314,34	04/10/2022
37090-2		787,80	04/10/2022
37091-0		331,82	04/10/2022
37092-9		846,32	04/10/2022
37187-9		783,54	04/10/2022
37254-9		511,23	04/10/2022
37720-6		511,23	04/10/2022
37830-0		783,54	04/10/2022
37903-9		419,04	04/10/2022
38899-2	João Pedro Dias dos Reis	628,55	04/10/2022
41820-4		4.034,21	04/10/2022
29596-0	Osmarina José Gonçalves	326,47	28/12/2022
39404-6		373,67	28/12/2022
39406-2		373,67	28/12/2022
40446-7	José Vieira Nunes Junior	401,46	28/12/2022
41185-4		305,32	28/12/2022
41820-4	João Pedro Dias dos Reis	240,29	28/12/2022
42295-3		141,95	28/12/2022
29596-0	Osmarina José Gonçalves	355,76	28/12/2022
39404-6		149,84	28/12/2022
39406-2		730,26	28/12/2022
40446-7	José Vieira Nunes Junior	382,19	28/12/2022
41185-4		353,84	28/12/2022
41820-4	João Pedro Dias dos Reis	230,87	28/12/2022
42295-3		230,87	28/12/2022
29596-0	Osmarina José Gonçalves	353,84	28/12/2022
39404-6		189,23	28/12/2022
39406-2		1.120,94	28/12/2022
40446-7	José Vieira Nunes Junior	283,85	28/12/2022
41185-4		1.892,09	28/12/2022
41820-4	João Pedro Dias dos Reis	640,51	28/12/2022
42295-3		814,38	28/12/2022
29596-0	Osmarina José Gonçalves	729,74	28/12/2022
39404-6		1.564,63	28/12/2022
39406-2		1.347,48	28/12/2022
40446-7	José Vieira Nunes Junior	499,39	28/12/2022

41185-4		391,18	28/12/2022
41820-4	João Pedro Dias dos Reis	251,88	01/02/2023
29596-0	Osmarina José Gonçalves	485,09	28/03/2023
39404-6		357,72	28/03/2023
39406-2		384,33	28/03/2023
40446-7	José Vieira Nunes Junior	292,30	28/03/2023
41185-4		259,59	28/03/2023
41820-4	João Pedro Dias dos Reis	153,35	28/03/2023
42295-3		384,33	28/03/2023
29596-0	Osmarina José Gonçalves	161,88	28/03/2023
39404-6		699,09	28/03/2023
39406-2		412,88	28/03/2023
40446-7	José Vieira Nunes Junior	382,25	28/03/2023
41185-4		249,40	28/03/2023
41820-4	João Pedro Dias dos Reis	249,40	28/03/2023
42295-3		382,25	28/03/2023
29596-0	Osmarina José Gonçalves	204,42	28/03/2023
39404-6		1.073,10	28/03/2023
39406-2		306,64	28/03/2023
40446-7	José Vieira Nunes Junior	2.044,00	28/03/2023
41185-4		695,07	28/03/2023
41820-4	João Pedro Dias dos Reis	779,62	28/03/2023
42295-3		1.824,16	28/03/2023
29596-0	Osmarina José Gonçalves	1.224,14	28/03/2023
39404-6		931,94	28/03/2023
39406-2		345,39	28/03/2023
40446-7	José Vieira Nunes Junior	623,70	27/04/2023
41185-4		1.918,71	27/04/2023
29596-0	Osmarina José Gonçalves	5.195,60	05/06/2023
39404-6		3.590,20	05/06/2023
39406-2		19.769,94	06/06/2023
40446-7	José Vieira Nunes Junior	14.998,21	06/06/2023
41185-4		4.261,20	06/06/2023
41820-4	João Pedro Dias dos Reis	12.324,87	06/06/2023
42295-3		10.801,37	06/06/2023
29596-0	Osmarina José Gonçalves	3.252,85	06/06/2023
39404-6		3.753,01	06/06/2023
39406-2		2.886,52	06/06/2023
40446-7	José Vieira Nunes Junior	3.029,60	06/06/2023
41185-4		2.659,18	06/06/2023
41820-4	João Pedro Dias dos Reis	9.258,43	06/06/2023
42295-3		4.353,09	07/06/2023
29596-0	Osmarina José Gonçalves	16.720,78	07/06/2023
39404-6		6.094,40	09/06/2023
39406-2		5.142,35	09/06/2023
40446-7	José Vieira Nunes Junior	4.935,70	09/06/2023
41185-4		31.848,87	09/06/2023
41820-4	João Pedro Dias dos Reis	3.901,00	12/06/2023
42295-3		299,69	15/06/2023
29596-0	Osmarina José Gonçalves	769,89	15/06/2023

39404-6		426,24	15/06/2023
39406-2		8.390,34	12/07/2023
40446-7	José Vieira Nunes Junior	7.117,46	12/07/2023
41185-4		5.722,36	12/07/2023
	TOTAL	264.926,03	

140.22. **Reginaldo Bezerra dos Reis** foi responsabilizado por violar normativos da Caixa, legislação trabalhista e código civil, destacando-se:

a) MN CO 036 (diversas versões), especialmente nos itens relativos a cadastro, avaliação e reavaliação de bens, formalização e documentação de contratos, dispensa de encargos e bloqueio sub judice;

b) MN CO186, referente ao processo de avaliação e tratamento de garantias;

c) MN PO057, MN PO055 e MN RH200, que tratam de princípios de ética, responsabilidade, transparência, conflito de interesses e enriquecimento ilícito;

d) RH053 – Regulamento de Pessoal da Caixa, itens 9.2.1.11 (descumprimento de normas), 9.3.1.3 (improbidade) e 9.3.1.4 (mau procedimento);

e) Art. 482 da CLT, alíneas 'a' (ato de improbidade) e 'b' (mau procedimento);

f) Artigos 186 e 927 do Código Civil (responsabilidade civil).

140.23. Em relação às decisões proferidas pelos Conselhos Disciplinares, restou deliberado que **Reginaldo Bezerra dos Reis** foi penalizado com a rescisão do contrato de trabalho por justa causa e imputação de responsabilidade civil. A decisão fundamentou-se na constatação de dolo em diversas condutas, incluindo erro técnico, contratos sem assinatura, bloqueios sub judice e dispensa irregular de encargos. Reginaldo não apresentou recurso (peças 275 e 313).

141. 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).

142. Dessa forma, o responsável Reginaldo Bezerra dos Reis deve ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, devendo as contas serem julgadas irregulares, condenando-o ao débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Dolo ou Erro Grosseiro no TCU (art. 28 da LINDB)

143. 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.

144. 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).

145. 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).

146. No caso em tela, as irregularidades consistentes no desfalque de numerário da Caixa Econômica Federal configuram violação não só às regras legais [normativos internos da Caixa Econômica Federal mencionados 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

147. Em face da análise promovida na seção 'Exame Técnico', verifica-se que o responsável Reginaldo Bezerra dos Reis 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.

148. Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória, conforme análise já realizada.

149. 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 da 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.

150. 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 339.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

151. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

bb) considerar revel o responsável Reginaldo Bezerra dos Reis, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

cc) 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 Reginaldo Bezerra dos Reis, 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 Reginaldo Bezerra dos Reis (CPF: 394.851.531-04):

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
18/6/2020	111,49
24/3/2021	206,29

24/3/2021	579,13
24/3/2021	215,15
28/3/2022	357,72
22/4/2022	676,66
22/4/2022	676,66
22/4/2022	676,66
22/4/2022	726,99
22/4/2022	552,91
22/4/2022	491,04
22/4/2022	2,21
22/4/2022	5,53
22/4/2022	2,33
22/4/2022	1.322,39
22/4/2022	781,00
22/4/2022	5,50
22/4/2022	471,76
22/4/2022	471,76
22/4/2022	723,06
22/4/2022	386,69
22/4/2022	1.898,31
22/4/2022	580,04
22/4/2022	3.866,38
22/4/2022	1.314,78
22/4/2022	1.508,34
22/4/2022	102,96
22/4/2022	1.150,66
14/6/2022	1.308,24
30/8/2022	92,89
1/9/2022	852,37
26/9/2022	692,09
26/9/2022	692,09
26/9/2022	692,09
26/9/2022	743,57
26/9/2022	565,52
26/9/2022	1.352,55
26/9/2022	2.076,15
26/9/2022	1.344,77
26/9/2022	1.138,33
26/9/2022	23,74
4/10/2022	532,11
4/10/2022	314,34

4/10/2022	787,80
4/10/2022	331,82
4/10/2022	846,32
4/10/2022	783,54
4/10/2022	511,23
4/10/2022	511,23
4/10/2022	783,54
4/10/2022	419,04
4/10/2022	628,55
4/10/2022	4.034,21
28/12/2022	326,47
28/12/2022	373,67
28/12/2022	373,67
28/12/2022	401,46
28/12/2022	305,32
28/12/2022	240,29
28/12/2022	141,95
28/12/2022	355,76
28/12/2022	149,84
28/12/2022	730,26
28/12/2022	382,19
28/12/2022	353,84
28/12/2022	230,87
28/12/2022	230,87
28/12/2022	353,84
28/12/2022	189,23
28/12/2022	1.120,94
28/12/2022	283,85
28/12/2022	1.892,09
28/12/2022	640,51
28/12/2022	814,38
28/12/2022	729,74
28/12/2022	1.564,63
28/12/2022	1.347,48
28/12/2022	499,39
28/12/2022	391,18
1/2/2023	251,88
28/3/2023	485,09
28/3/2023	357,72
28/3/2023	384,33
28/3/2023	292,30

28/3/2023	259,59
28/3/2023	153,35
28/3/2023	384,33
28/3/2023	161,88
28/3/2023	699,09
28/3/2023	412,88
28/3/2023	382,25
28/3/2023	249,40
28/3/2023	249,40
28/3/2023	382,25
28/3/2023	204,42
28/3/2023	1.073,10
28/3/2023	306,64
28/3/2023	2.044,00
28/3/2023	695,07
28/3/2023	779,62
28/3/2023	1.824,16
28/3/2023	1.224,14
28/3/2023	931,94
28/3/2023	345,39
28/3/2023	623,70
27/4/2023	1.918,71
5/6/2023	5.195,60
5/6/2023	3.590,20
6/6/2023	19.769,94
6/6/2023	14.998,21
6/6/2023	4.261,20
6/6/2023	12.324,87
6/6/2023	10.801,37
6/6/2023	3.252,85
6/6/2023	3.753,01
6/6/2023	2.886,52
6/6/2023	3.029,60
6/6/2023	2.659,18
6/6/2023	9.258,43
7/6/2023	4.353,09
7/6/2023	16.720,78
9/6/2023	6.094,40
9/6/2023	5.142,35
9/6/2023	4.935,70
9/6/2023	31.848,87

12/6/2023	3.901,00
15/6/2023	299,69
15/6/2023	769,89
15/6/2023	426,24
12/7/2023	8.390,34
12/7/2023	7.117,46
12/7/2023	5.722,36

Valor atualizado do débito (com juros) em 22/6/2026: R$ 367.510,41.

dd) aplicar ao responsável Reginaldo Bezerra dos Reis (CPF: 394.851.531-04), 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;

ee) 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;

ff) 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;

gg) aplicar ao responsável Reginaldo Bezerra dos Reis (CPF: 394.851.531-04) a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 60, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 270, do Regimento Interno/TCU;

hh) informar à Procuradoria da República no Estado de Tocantins/TO, 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

ii) informar à Procuradoria da República no Estado de Tocantins/TO 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/TCU, neste feito representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, manifestou-se à peça 351 nos termos seguintes:

"Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal em desfavor de Reginaldo Bezerra dos Reis, ex-avaliador de penhor da Agência Palmas/TO, em razão de irregularidades na avaliação de garantias, concessão e renovação de empréstimos, formalização de contratos, dispensa de encargos e bloqueio de operações para impedir sua inclusão em leilões.

Manifesto-me, desde já, concordância com a proposta formulada pela unidade técnica, com apenas uma sugestão para aprimoramento da redação.

A proposta de encaminhamento da instrução fundamenta o julgamento pela irregularidade exclusivamente no art. 16, inciso III, alínea 'd', da Lei 8.443/1992, referente a desfalque ou desvio de valores públicos.

Porém, entendo necessária a inclusão cumulativa da alínea ‘c’, pois parte do prejuízo decorre diretamente de atos de gestão ilegítimos. O débito compreende, entre outros componentes, encargos de contratos de penhor indevidamente dispensados. Nessa parcela, o dano decorre da redução irregular dos créditos da Caixa, não sendo necessário demonstrar que os valores tenham sido apropriados pelo responsável ou ingressado em seu patrimônio.

Também as operações concedidas ou renovadas com garantias insuficientes, superavaliadas ou inservíveis configuram, ao menos, dano decorrente de ato de gestão ilegítimo, hipótese abrangida pela alínea ‘c’.

Por outro lado, os contratos contestados pelos tomadores, as movimentações entre contas vinculadas ao responsável e a seus familiares e a ausência física dos clientes nas operações justificam a manutenção da alínea ‘d’, por indicarem possível utilização das operações fraudulentas como mecanismo de desfalque ou desvio.

A inclusão da alínea ‘c’, portanto, não afasta a alínea ‘d’, mas aperfeiçoa a capitulação, distinguindo o dano causado pelos atos de gestão ilegítimos do desfalque relacionado às operações fraudulentas.

Ante o exposto, manifesto-me de acordo com a proposta da unidade técnica, com o ajuste de que o julgamento pela irregularidade das contas seja fundamentado cumulativamente nas alíneas ‘c’ e ‘d’ do art. 16, inciso III, da Lei 8.443/1992.”

É o relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Em exame tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal em razão de irregularidades na operacionalização de operações de crédito com garantia de penhor praticada por Reginaldo Bezerra dos Reis, ex-funcionário da referida empresa pública no período de 2020 a 2023.

2. Ao referido responsável foi imputada, mediante citação, a irregularidade relativa ao cometimento de desfalque de numerário da Caixa Econômica Federal, consistente na avaliação e reavaliação de bens e na concessão e formalização de empréstimos com garantia de penhor, realizadas de forma irregular, e/ou fraudulenta, em desacordo com as normas da instituição financeira.

3. Regularmente citado, o responsável não compareceu aos autos com alegações de defesa ou recolhimento do débito imputado, tornando-se revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

4. Na derradeira instrução deste feito, transcrita no relatório precedente, a unidade instrutiva propôs a este Tribunal a declaração da revelia do responsável, o julgamento pela irregularidade das contas, com imputação do débito e aplicação de multa proporcional, bem como a penalidade de inabilitação, além de outras providências acessórias.

5. O Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado também se manifestou de acordo com essas proposições, oferecendo, em adição, ajuste na fundamentação legal para incluir também a alínea “c” do inciso III do art. 16 da LOTCU quanto ao julgamento das contas.

6. Feito esse breve resumo sobre a matéria, consigno que acompanho os pronunciamentos uniformes da unidade instrutiva e do Ministério Público/TCU.

7. Como visto no relatório precedente, não incidiu no feito a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, consoante disposições constantes da Resolução TCU 344/2022.

8. Quanto às irregularidades cometidas, verifico que a conduta do responsável configura violação não só de normas jurídicas e operacionais, mas também a princípios basilares da Administração Pública. O abuso da confiança depositada pela instituição financeira ao ex-funcionário avaliador, já demitido, de sorte a utilizar-se de sua função para beneficiar a si e a terceiros, conforme robustos indícios apontados, revela gravidade suficiente para recomendar seja ele inabilitado para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública federal.

9. Assim sendo, entendo que cabe ao Tribunal julgar irregulares suas contas, condená-lo em débito, aplicando a multa proporcional prevista no art. 57 da LOTCU, bem assim, considerar graves as

irregularidades cometidas, de maneira a inabilitá-lo para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança nos termos previstos no art. 60 da mesma Lei.

10. Entendo, quanto às demais providências acessórias propostas, que descabe autorizar neste momento o recolhimento parcelado da dívida, uma vez que não há manifestação do responsável nesse sentido, e considerando que o parcelamento pode ser deferido em qualquer etapa do processo, desde que não enviado à cobrança executiva, nos termos do art. 217 do Regimento Interno/TCU.

Ante o exposto, acolhendo o pronunciamento da unidade instrutiva, com o acréscimo sugerido pelo Ministério Público/TCU, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de setembro de 2026.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

ACÓRDÃO Nº 2667/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.981/2026-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de contas especial.
3. Responsável: Reginaldo Bezerra dos Reis (394.851.531-04).
4. Órgão/Entidade: Caixa Econômica Federal.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
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 razão de irregularidades na execução de operações de crédito com garantia de penhor, praticada por Reginaldo Bezerra dos Reis, ex-funcionário da referida empresa pública, no período de 2020 a 2023,

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

9.1. considerar revel o responsável, Sr. Reginaldo Bezerra dos Reis, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. julgar irregulares as contas do responsável, Sr. Reginaldo Bezerra dos Reis, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas “c” e “d”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com os arts. 1º, inciso I, 209, incisos III e IV, e 210 do Regimento Interno/TCU, 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/TCU.

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
18/6/2020	111,49
24/3/2021	206,29
24/3/2021	579,13

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
24/3/2021	215,15
28/3/2022	357,72
22/4/2022	676,66
22/4/2022	676,66
22/4/2022	676,66
22/4/2022	726,99
22/4/2022	552,91
22/4/2022	491,04
22/4/2022	2,21
22/4/2022	5,53
22/4/2022	2,33
22/4/2022	1.322,39
22/4/2022	781,00
22/4/2022	5,50
22/4/2022	471,76
22/4/2022	471,76
22/4/2022	723,06
22/4/2022	386,69
22/4/2022	1.898,31
22/4/2022	580,04
22/4/2022	3.866,38
22/4/2022	1.314,78
22/4/2022	1.508,34
22/4/2022	102,96
22/4/2022	1.150,66
14/6/2022	1.308,24
30/8/2022	92,89
1/9/2022	852,37
26/9/2022	692,09
26/9/2022	692,09
26/9/2022	692,09
26/9/2022	743,57
26/9/2022	565,52
26/9/2022	1.352,55
26/9/2022	2.076,15
26/9/2022	1.344,77
26/9/2022	1.138,33
26/9/2022	23,74
4/10/2022	532,11
4/10/2022	314,34

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
4/10/2022	787,80
4/10/2022	331,82
4/10/2022	846,32
4/10/2022	783,54
4/10/2022	511,23
4/10/2022	511,23
4/10/2022	783,54
4/10/2022	419,04
4/10/2022	628,55
4/10/2022	4.034,21
28/12/2022	326,47
28/12/2022	373,67
28/12/2022	373,67
28/12/2022	401,46
28/12/2022	305,32
28/12/2022	240,29
28/12/2022	141,95
28/12/2022	355,76
28/12/2022	149,84
28/12/2022	730,26
28/12/2022	382,19
28/12/2022	353,84
28/12/2022	230,87
28/12/2022	230,87
28/12/2022	353,84
28/12/2022	189,23
28/12/2022	1.120,94
28/12/2022	283,85
28/12/2022	1.892,09
28/12/2022	640,51
28/12/2022	814,38
28/12/2022	729,74
28/12/2022	1.564,63
28/12/2022	1.347,48
28/12/2022	499,39
28/12/2022	391,18
1/2/2023	251,88
28/3/2023	485,09
28/3/2023	357,72
28/3/2023	384,33

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
28/3/2023	292,30
28/3/2023	259,59
28/3/2023	153,35
28/3/2023	384,33
28/3/2023	161,88
28/3/2023	699,09
28/3/2023	412,88
28/3/2023	382,25
28/3/2023	249,40
28/3/2023	249,40
28/3/2023	382,25
28/3/2023	204,42
28/3/2023	1.073,10
28/3/2023	306,64
28/3/2023	2.044,00
28/3/2023	695,07
28/3/2023	779,62
28/3/2023	1.824,16
28/3/2023	1.224,14
28/3/2023	931,94
28/3/2023	345,39
28/3/2023	623,70
27/4/2023	1.918,71
5/6/2023	5.195,60
5/6/2023	3.590,20
6/6/2023	19.769,94
6/6/2023	14.998,21
6/6/2023	4.261,20
6/6/2023	12.324,87
6/6/2023	10.801,37
6/6/2023	3.252,85
6/6/2023	3.753,01
6/6/2023	2.886,52
6/6/2023	3.029,60
6/6/2023	2.659,18
6/6/2023	9.258,43
7/6/2023	4.353,09
7/6/2023	16.720,78
9/6/2023	6.094,40
9/6/2023	5.142,35

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
9/6/2023	4.935,70
9/6/2023	31.848,87
12/6/2023	3.901,00
15/6/2023	299,69
15/6/2023	769,89
15/6/2023	426,24
12/7/2023	8.390,34
12/7/2023	7.117,46
12/7/2023	5.722,36

9.3. aplicar ao responsável, Sr. Reginaldo Bezerra dos Reis, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno/TCU, no valor de R$ 120.000,00, 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. 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;

9.5. considerar graves as infrações cometidas por Reginaldo Bezerra dos Reis, com fundamento no art. 270, §1º, do Regimento Interno/TCU;

9.6. inabilitar o responsável, Sr. Reginaldo Bezerra dos Reis, pelo prazo de 5 (cinco) anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270 do Regimento Interno/TCU;

9.7. dar ciência deste acórdão:

9.7.1. à Procuradoria da República no Estado do Tocantins, para a adoção das medidas que entender pertinentes, com fundamente no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.7.2. à Caixa Econômica Federal e ao responsável.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2667-38/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator), Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE I – PLENÁRIO
TC 027.567/2017-6.
Natureza: Embargos de Declaração.
Unidade: Município de São Luís/MA.
Recorrente: Gutemberg Fernandes de Araújo (CPF 180.228.633-00).
Representação legal: Francisco de Assis Souza Coelho Filho, OAB/MA 3810, e outros.

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS AO ACÓRDÃO 1896/2026-TCU-PLENÁRIO, PROLATADO EM PROCESSO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. ALEGAÇÃO DE OMISSÕES E CONTRADIÇÃO NA DECISÃO EMBARGADA. CONHECIMENTO. INEXISTÊNCIA DOS VÍCIOS ALEGADOS. REJEIÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos por Gutemberg Fernandes de Araújo ao Acórdão 1896/2026-TCU-Plenário, prolatado em processo de tomada de contas especial, que julgou irregulares suas contas referentes aos recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) repassados ao Município de São Luís/MA, nos exercícios de 2010 a 2012, imputando-lhe débito e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

2. O embargante, por meio do recurso à peça 275, alega, quanto ao mérito, a ocorrência de omissões e contradição na decisão recorrida, nos seguintes termos (sem os destaques e formatação do texto original):

"III – DO MÉRITO
3.1. DA OMISSÃO QUANTO À CONSEQUÊNCIA JURÍDICA DA APREENSÃO ESTATAL DOS DOCUMENTOS SOBRE A DISTRIBUIÇÃO DO ÔNUS PROBATÓRIO

Inicialmente, cumpre esclarecer que o r. acórdão embargado, ao julgar irregulares as contas do embargante, edificou a condenação sobre a não comprovação documental das despesas, valendo-se da inversão do ônus da prova que recai sobre o gestor.

Ocorre que, ao assim proceder, o julgado deixou de enfrentar a questão antecedente e decisiva de que dependia a própria legitimidade da imputação, qual seja, a razão pela qual o embargante não prestou contas regularmente, cuja resposta, extraída dos próprios autos, revela não desídia, mas impossibilidade material de fazê-lo.

A cronologia dos autos, nesse particular, é eloquente:

● em 28/03/2012, o embargante foi exonerado do cargo de Secretário Municipal de Saúde (peça 158), cessando o seu acesso aos arquivos e processos de pagamento da pasta;

● em 03/07/2013, 13/08/2013, 19/08/2013, 27/08/2013 e 28/08/2013, já fora da gestão, o responsável oficiou reiteradamente à SEMUS e à Prefeitura Municipal de São Luís/MA requerendo os documentos comprobatórios das despesas auditadas (peças 153, 155 e 157);

● no curso da instrução, a documentação relativa às despesas foi recolhida pelo Departamento de Polícia Federal, na Operação Acauã, passando a encontrar-se arquivada na 2ª Vara da Justiça Federal/Seção Judiciária do Maranhão (Processo nº 1002945-03.2018.4.01.3700), conforme confirmado pela própria Polícia Federal (Ofício nº 76/2020/CGGC/PF, peça 87) e pela Procuradoria da República no Estado do Maranhão (peça 93);

● em 2020, o próprio Tribunal – TCU, ao diligenciar junto à Prefeitura Municipal (Ofícios nºs 37785/2020 e 36228/2020, peças 90 e 91), não obteve resposta quanto à segunda diligência que lhe foi remetida;

● em 12/04/2021, já no curso da fase externa desta Corte, o embargante novamente oficiou à SEMUS

em busca dos mesmos documentos (peças 153 e 157).

Cumpre destacar que a impossibilidade não é alegação unilateral do embargante, mas conclusão a que chegou a própria unidade técnica na instrução à peça 180, que reconheceu a verossimilhança da negativa de documentos pelo ente federado, registrou que até mesmo este Tribunal não obteve resposta à segunda diligência dirigida à Prefeitura, confirmou a apreensão da documentação pela Polícia Federal e assentou, de forma expressa, que a defesa do responsável restou prejudicada pela exiguidade de documentos disponíveis, consoante se transcreve:

36. Análise do Argumento 11: Segundo a ementa do Acórdão 279/2016 – TCU – Plenário, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, a fase do contraditório somente se inicia depois do término da auditoria ou com a conversão desta em tomada de contas especial, com as audiências e citações. A etapa de execução da auditoria é de caráter inquisitorial, destinada à coleta de provas. [...]

36.2. Ao mesmo tempo, cabe reconhecer verossimilhança ao alegado pelo defendente quanto à dificuldade de obtenção de informações/documentos junto ao ente federado mencionado, tendo em vista que até mesmo esse Tribunal obteve resposta do ente federado em relação a uma das diligências que lhe foi remetida, porém não em relação à segunda: [...]

36.8. Por fim, cabe ratificar o alegado pelo responsável quanto à indisponibilização pelo ente federado à equipe de auditoria dos documentos relativos às despesas auditadas, situação essa que está registrada na matriz de responsabilização (peça 28), bem assim na constatação nº 245387, constante do Relatório de Auditoria do Denasus nº 12855 (peça 2, p. 12-14).

36.9. Em face do exposto, supõe-se que a defesa do responsável foi prejudicada pela exiguidade de informações/documentos disponíveis para o seu exercício à ampla defesa, sobretudo pela exiguidade de documentos alegada pelo ente federado, consoante registro constante à peça 74:

Sucede que, não obstante todo esse reconhecimento, a unidade técnica rejeitou a alegação ao único fundamento de que o defendente não teria demonstrado haver exaurido a sua busca, conforme o subitem 36.10, adiante indicado para transcrição, incorrendo em patente contradição entre a premissa, que afirma o prejuízo à defesa, e a conclusão, que dele desconsidera as consequências jurídicas, contradição essa que o acórdão embargado encampou sem resolver.

36.10. Secretaria-Geral de Controle Externo Secretaria de Controle Externo no Estado de Goiás Ao mesmo tempo, o defendente não foi hábil em demonstrar que exauriu sua busca quanto a informações/documentos relacionados a sua defesa, razão pela qual cabe rejeitar a alegação de defesa, constante do Argumento 11.

Nessa linha, a questão de direito que o julgado se absteve de enfrentar, e que ora se suscita, é a seguinte: subsiste a inversão do ônus da prova em desfavor do gestor quando os documentos comprobatórios se encontram sob custódia estatal, por apreensão penal, e quando o ente sucessor os sonega inclusive ao próprio Tribunal de Contas?

Ora, a resposta reclama a incidência do brocardo ad impossibilia nemo tenetur (o Direito não pode compelir o administrador ao impossível)1, porquanto a ninguém é dado exigir prova cuja produção se tornou materialmente impossível por ato imputável ao Estado, sendo defeso transmudar em desídia do administrado aquilo que constitui obstáculo por ele intransponível.

Ademais, a omissão agrava-se diante do tratamento dispensado à prova efetivamente produzida, uma vez que, de um lado, o julgado exigiu a juntada de documentos cuja indisponibilidade reconhecera, e, de outro, quando o embargante logrou localizar e trazer aos autos os processos correspondentes aos extratos bancários mediante pesquisa no portal da Prefeitura, tais documentos foram reputados insuficientes, de modo que se exigiu do responsável, a um só tempo, uma prova declarada impossível e se recusou a prova possível que ele reuniu, sem que o acórdão enfrentasse essa insuperável antinomia.

Não se pode olvidar, ainda, que o embargante indicou nos autos a exata localização da documentação, apontando que o material apreendido se encontrava arquivado na 2ª Vara da Justiça Federal, com expressa referência à relação de documentos elaborada pela Polícia Federal, de sorte que, à luz do princípio da verdade material que rege o rito inquisitivo desta Corte, data máxima vênia,

impunha-se ao julgado esclarecer por que, ciente do paradeiro da prova sob custódia judicial, optou por manter a inversão do ônus em desfavor do gestor, em vez de requisitá-la ou de reconhecer a impossibilidade, silêncio que se traduz em omissão a ser suprida, mormente porque a Matriz de Responsabilização reputou "exigível" ao embargante justamente "obter, arquivar e manter guardados os documentos relativos às despesas".

Diante do exposto, requer-se o suprimento da omissão, para que o Colegiado se pronuncie, de forma expressa, sobre a subsistência, ou não, da inversão do ônus probatório em desfavor do embargante diante da apreensão estatal dos documentos e da recusa de fornecimento pelo ente sucessor, esclarecendo, à luz do princípio de que a ninguém se exige prova impossível, o motivo pelo qual se atribuiu ao responsável a falta de comprovação de despesas cuja documentação não estava, nem poderia estar, ao seu alcance.

3.2. DA OMISSÃO QUANTO AO ELEMENTO SUBJETIVO DA CONDUTA (DOLO OU CULPA)

O acórdão embargado, ao imputar débito ao embargante e cominar-lhe a multa do art. 57 da Lei nº 8.443/1992, edificou juízo sancionatório cuja legitimidade pressupõe, por definição, a aferição do elemento subjetivo da conduta, na medida em que a dosimetria de qualquer apenação reclama a mensuração do grau de reprovabilidade do comportamento imputado ao responsável.

Sucede que, em toda a extensão da proposta de deliberação condutora do julgado, não se colhe uma única linha que qualifique a conduta do embargante como dolosa ou culposa.

Em verdade, o r. acórdão limitou-se a assentar a irregularidade a partir da não comprovação documental das despesas, valendo-se do ônus probatório atribuído ao gestor, conforme se extrai do item 24 da proposta de deliberação (ID nº 262), adiante indicado para transcrição:

24. Assim, considerando que o responsável não trouxe aos autos alegações ou elementos comprobatórios capazes de elidir a irregularidade que lhe foi imputada pela Ocorrência 1, deve ter suas contas julgadas irregulares, com imputação do débito de sua responsabilidade, além de ser apenado com a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Nessa linha, o que se verifica é a ausência de qualquer juízo acerca da presença de dolo, má-fé ou culpa grave, tendo o Tribunal se referido genericamente a "irregularidade", a "não comprovação" e a "beneficiamento indevido do município", data maxima venia, sem em momento algum enfrentar o elemento anímico da conduta, que constitui pressuposto lógico da própria reprimenda imposta.

Cumpre destacar que a omissão não é meramente formal, porquanto a definição do elemento subjetivo repercute diretamente na dosimetria da multa do art. 57 e no grau de reprovabilidade que a legitima, sendo certo que a apenação por conduta reputada de simples deficiência documental não comporta a mesma medida que a fundada em desígnio doloso, de modo que o silêncio do julgado compromete o próprio controle de proporcionalidade da sanção.

Outrossim, a questão adquire relevo ainda maior diante da determinação de remessa dos autos à Procuradoria da República, uma vez que a caracterização, ou não, de dolo constitui pressuposto de eventual responsabilização por improbidade administrativa, à luz do art. 1º, §§ 1º a 3º, da Lei nº 8.429/1992, na redação conferida pela Lei nº 14.230/2021, que aboliu a modalidade culposa e passou a exigir dolo específico, razão pela qual o pronunciamento expresso deste Tribunal sobre o ponto é imprescindível à segurança jurídica.

Diante do exposto, impõe-se o suprimento da omissão, para que o Colegiado declare, de forma expressa, qual o elemento subjetivo reconhecido na conduta do embargante e a sua repercussão sobre a dosimetria da apenação aplicada.

3.3. DA CONTRADIÇÃO E OMISSÃO NO TRATAMENTO DÍSPAR ENTRE O EMBARGANTE E A CORRESPONSÁVEL MARIA IEDA GOMES VANDERLEI, EM IDÊNTICA OCORRÊNCIA

Outrossim, o embargante e a corresponsável Maria Ieda Gomes Vanderlei foram citados

pela mesma irregularidade (ID nº 103), qual seja, a Ocorrência 1, consistente na não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados fundo a fundo para as ações do SAMU 192, distinguindo-se as suas situações, no essencial, apenas quanto ao período de gestão de cada qual à frente da pasta, verbis:

Ocorrência 1: Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados pela União, em face da não apresentação de documentos comprobatórios de despesas realizadas com recursos financeiros repassados, na modalidade fundo a fundo, pelo Ministério da Saúde ao Fundo Municipal de Saúde de São Luís/MA (CNPJ 13.816.886/0001-98), no período de janeiro a novembro de 2012, evidenciado na constatação 245387, constante do Relatório de Auditoria do Denasus nº 12855 (peça 2, p. 12-14). [...]

Responsáveis:

- GUTEMBERG FERNANDES DE ARAÚJO (CPF 180.228.633-00), na condição de Secretário Municipal de Saúde de São Luís/MA (gestão: 05/05/2009 a 03/04/2012);
- MARIA IEDA GOMES VANDERLEI (CPF 063.200.313-87), na condição de Secretária Municipal de Saúde de São Luís/MA (gestão: 04/04/2012 a 18/05/2012); [...]

10. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) realizar a citação dos Srs. GUTEMBERG FERNANDES DE ARAÚJO (CPF 180.228.633-00), na condição de Secretário Municipal de Saúde de São Luís/MA (gestão: 05/05/2009 a 03/04/2012), MARIA IEDA GOMES VANDERLEI (CPF 063.200.313 87), na condição de Secretária Municipal de Saúde de São Luís/MA (gestão: 04/04/2012 a 18/05/2012), e SANTIAGO CIRILO NOGUERA SERVIN (CPF 405.441.763-91), na condição de Secretário Municipal de Saúde de São Luís/MA (gestão: 21/05/2012 a 31/12/2012), em decorrência da conduta praticada, apresentem alegações de defesa e/ou recolham, solidariamente, ao cofre especificado, as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se, na oportunidade, a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, que gerou a irregularidade demonstrada a seguir: [...].

Sucede que, ao apreciar a situação da corresponsável, o Relator afastou o débito a ela imputado, julgando regulares com ressalva as suas contas, ao fundamento de que as irregularidades verificadas configurariam mera continuidade dos procedimentos irregulares de pagamentos que já vinham ocorrendo no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde, conforme se colhe dos itens 26 e 27 da proposta de deliberação, adiante indicados para transcrição:

26. Em que pese essa circunstância da identidade das irregularidades atribuídas a ambos os responsáveis, bem como a similaridade de suas defesas, entendo que, no caso de Maria Ieda Gomes Vanderlei mostra se relevante o fato de essa responsável ter ocupado o cargo de secretária municipal de saúde por apenas 45 dias. Não me parece plausível que nesse exíguo período à frente da Secretaria Municipal de Saúde (SEMUS) do município de São Luís/MA, a defendente pudesse ter se inteirado das ocorrências de irregularidade nos processos de pagamentos e, ainda, ter adotado as providências necessárias à correção desses procedimentos. Assim, as irregularidades ocorridas no seu curto período de sua gestão mostram-se como mera continuidade dos procedimentos irregulares de pagamentos que já vinham ocorrendo no âmbito da SEMUS.

27. Ante essa circunstância, parece-me de rigor excessivo imputar à responsável o débito correspondente aos pagamentos irregulares no período que ocupou o cargo de secretária municipal de saúde. Por essa razão, considerando que a responsável não mencionou essa questão em sua defesa, entendo que embora as suas alegações de defesa devem ser rejeitadas, deve ser afastado o débito de sua responsabilidade, julgando-se suas contas regulares com ressalva.

Nessa linha, a premissa adotada pelo julgado, de que a falha nos pagamentos possui natureza institucional e continuada, preexistente e alheia à atuação individual de cada gestor, foi expressamente reconhecida para excluir a responsabilidade de uma corresponsável, mas silenciou por completo quanto à razão pela qual essa mesma premissa não aproveitaria, ainda que parcialmente, ao ora embargante, submetido a idêntica imputação.

Cumpre destacar que não se ignora a distinção de extensão temporal entre as gestões, data maxima venia, mas é justamente essa distinção que reclama explicitação, porquanto o acórdão não esclarece o critério de motivação que autoriza, diante da mesma natureza de irregularidade documental, afastar o débito de uma responsável e mantê-lo integralmente em face do outro, incorrendo em omissão quanto ao fundamento da diferenciação e em contradição interna com a ratio decidendi que norteou o julgamento da corresponsável.

Outrossim, a integração do julgado é medida que se impõe em homenagem ao postulado da isonomia, insculpido no art. 5º, caput, da CRFB/88, e ao próprio princípio da verdade material que rege o rito desta Corte, sendo defeso ao julgado aplicar fundamentos diametralmente opostos a responsáveis submetidos à idêntica imputação sem a devida justificação do tratamento diferenciado.

Requer-se, pois, o saneamento do vício, para que o Colegiado declare, de forma expressa, o critério que fundamenta a distinção de tratamento, esclarecendo por que a premissa da continuidade institucional dos procedimentos irregulares de pagamento, reconhecida em favor da corresponsável, não incide sobre a situação do embargante."

3. Ao final, o embargante apresenta os seguintes pedidos:

"IV – DOS PEDIDOS

Ante o exposto, REQUER a Vossa Excelência:

a) o conhecimento e o acolhimento dos presentes Embargos de Declaração, por tempestivos e cabíveis;

b) o suprimento da omissão do tópico 3.1, requerendo pronunciamento do Colegiado sobre a manutenção do ônus da prova contra o embargante após a apreensão estatal dos documentos e recusa de fornecimento pelo ente sucessor, justificando a atribuição de não comprovação de despesas inviáveis de provar;

c) o suprimento da omissão indicada no tópico 3.2, para que o Colegiado declare, de forma expressa, qual o elemento subjetivo (dolo ou culpa) reconhecido na conduta do embargante e a sua repercussão sobre a dosimetria da multa do art. 57 da Lei nº 8.443/1992;

d) o saneamento da contradição e da omissão indicadas no tópico 3.3, para que se declare, de forma expressa, o critério que, em idêntica Ocorrência 1, afastou o débito da corresponsável Maria Ieda Gomes Vanderlei e o manteve integralmente em face do embargante;

e) na hipótese de o acolhimento das omissões e da contradição acarretar a modificação do julgado, a atribuição de efeitos infringentes aos presentes aclaratórios;

f) por fim, REQUER que todas as notificações e publicações sejam realizadas, exclusivamente, em nome de FRANCISCO DE ASSIS SOUZA COELHO FILHO, OAB/MA nº 3.810, e SONIA MARIA LOPES COELHO, OAB/MA nº 3.811, sob pena de nulidade."

É o relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trata-se de embargos de declaração opostos por Gutemberg Fernandes de Araújo ao Acórdão 1896/2026-TCU-Plenário, prolatado em processo de tomada de contas especial, que julgou irregulares suas contas referentes aos recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) repassados ao Município de São Luís/MA, nos exercícios de 2010 a 2012, imputando-lhe débito e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

2. O embargante alega, em síntese, a ocorrência dos seguintes vícios na decisão recorrida:

a) omissão quanto à consequência jurídica da apreensão estatal dos documentos sobre a distribuição do ônus probatório;

b) omissão quanto ao elemento subjetivo da conduta (dolo ou culpa); e

c) contradição e omissão no tratamento díspar entre o embargante e a corresponsável Maria Ieda Gomes Vanderlei, em idêntica ocorrência.

3. Inicialmente, os presentes embargos devem ser conhecidos por este Tribunal, porquanto atendidos os requisitos de admissibilidade aplicáveis à espécie recursal.

4. Antes de adentrar à análise do mérito, cumpre rememorar que os vícios na decisão recorrida, sanáveis por embargos de declaração, são, em breve síntese, a omissão (referente a questões relevantes trazidas pelas partes e não abordadas pelo relator), a obscuridade (dificuldade no entendimento do texto da deliberação que torne incompreensível o comando imposto ou a manifestação de vontade do relator) e a contradição (afirmação conflitante na fundamentação da decisão ou entre esta e a conclusão alcançada pelo relator).

5. Sob essa ótica, entendo que, no mérito, inexistem os vícios alegados na decisão embargada.

6. Em relação à alegada "omissão quanto à consequência jurídica da apreensão estatal dos documentos sobre a distribuição do ônus probatório", alega-se que a decisão acolheu a proposta da unidade técnica constante da instrução à peça 180 de rejeitar a defesa acerca da alegada impossibilidade material de obtenção da comprovação documental das despesas realizadas, em razão de essa documentação relativa às despesas ter sido recolhida pelo Departamento de Polícia Federal, na Operação Acauã, encontrando-se arquivada na 2ª Vara da Justiça Federal/Seção Judiciária do Maranhão. Argumenta-se que, apesar de a unidade técnica ter reconhecido a verossimilhança da negativa de documentos pelo ente federado e confirmado a apreensão da documentação pela Polícia Federal, além de ter assentado, de forma expressa, que a defesa do responsável restou prejudicada pela exiguidade de documentos disponíveis, ainda assim, rejeitou as alegações de defesa sob o único fundamento de que o defendente não teria demonstrado haver exaurido a sua busca.

7. O recorrente alega, ainda, que indicou nos autos a exata localização da documentação, e que, à luz do princípio da verdade material, caberia ao Tribunal requisitar a documentação ou reconhecer a impossibilidade de sua obtenção, em vez de inverter o ônus da prova, o que caracterizaria a omissão a ser sanada.

8. A alegada omissão não existe. A questão foi abordada no subitem 23.1 da Proposta de Deliberação condutora do acórdão embargado, nos seguintes termos:

"23.1. Alegação: Teria ocorrido cerceamento de defesa, pela negativa de fornecimento de informações e documentos por parte da prefeitura municipal. Análise: Conforme apontado pela unidade técnica, consta dos autos a informação de que a documentação mencionada pelo responsável foi recolhida pelo Departamento de Polícia Federal, e que se encontra arquivada na 2ª. Vara da Justiça Federal/Seção Judiciária do Maranhão. Não há, entretanto, comprovação nos autos de que o responsável tenha adotado providências para a obtenção dessa documentação naquele local."

9. A mencionada refutação da alegação fundamentou-se no seguinte apontamento na instrução à peça 180:

"36.6. Não consta menção na defesa apresentada quanto à eventual tentativa de obter acesso aos documentos apreendidos pela Polícia Federal (relação, à peça 89, p. 23-24), os quais se encontram arquivados na 2ª. Vara da Justiça Federal/Seção Judiciária do Maranhão (Processo 1002945-03.2018.4.01.3700), conforme informações prestadas pela Polícia Federal (peça 89, p. 17 e 23) e pela Procuradoria da República no Estado do Maranhão (peça 93, p. 1) (...)"

10. Nos termos da assente jurisprudência deste Tribunal, fundada em disposições contida no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal e no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, incumbe ao gestor o ônus da prova quanto à regular aplicação dos valores que lhe foram confiados. Caberia, portanto ao recorrente, ter buscado na via administrativa, ou mesmo judicial, a documentação necessária à demonstração da regular aplicação dos recursos objeto destes autos. O responsável limitou-se, por ocasião da sua citação, a informar a localização desses documentos, e, no presente recurso, a buscar imputar ao Tribunal o ônus da sua obtenção, sem que tenha adotado as providências mencionadas.

11. Passo agora à análise da alegação de "omissão quanto ao elemento subjetivo da conduta (dolo ou culpa)".

12. Segundo o embargante, o acórdão embargado, ao imputar débito ao embargante e cominar-lhe a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992, edificou juízo sancionatório cuja legitimidade pressupõe, por definição, a aferição do elemento subjetivo da conduta, na medida em que a dosimetria de qualquer apenação reclama a mensuração do grau de reprovabilidade do comportamento imputado ao responsável. Alega, contudo, que em toda a extensão da proposta de deliberação condutora do julgado, não se colhe uma única linha que qualifique a conduta do embargante como dolosa ou culposa.

13. Inexiste a alegada omissão, uma vez que a aplicação da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 é decorrência pura e simples da imputação de débito ao responsável, nos termos do art. 19 da mesma Lei, *in verbis*:

> "Art. 19. Quando julgar as contas irregulares, havendo débito, o Tribunal condenará o responsável ao pagamento da dívida atualizada monetariamente, acrescida dos juros de mora devidos, podendo, ainda, aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 desta Lei, sendo o instrumento da decisão considerado título executivo para fundamentar a respectiva ação de execução."

14. Portanto, para a incidência da multa do art. 57 não se exige demonstração específica de dolo, sendo suficiente a configuração da irregularidade ensejadora da condenação em débito, observadas as peculiaridades do caso concreto, sendo dispensada a sua aplicação apenas em casos bastante específicos, normalmente decorrentes de entendimentos jurisprudenciais firmados pelo Tribunal, que não é o caso dos presentes autos. Por outro lado, quanto à dosimetria da apenação, inexistem no TCU parâmetros normativos que regulem o valor da multa. Ressalte-se que embora o montante da apenação pudesse atingir 100% do valor do débito atualizado monetariamente imputado ao responsável, no presente caso a multa aplicada corresponde a pouco mais de 5% desse débito, afastando a necessidade de demonstrar a eventual conduta dolosa ou de outros agravantes para justificar o valor da multa aplicada.

15. Por fim, trato da alegação de "contradição e omissão no tratamento díspar entre o embargante e a corresponsável Maria Ieda Gomes Vanderlei, em idêntica ocorrência".

16. O embargante alega que foi citado, juntamente com Maria Ieda Gomes Vanderlei, em relação à mesma ocorrência quanto à não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados fundo a fundo para as ações do SAMU 192. Todavia, alega que foi afastado o débito imputado à corresponsável em razão de o relator ter reconhecido que não seria razoável responsabilizá-la, em razão de que ela permaneceu no cargo de secretária municipal de saúde por apenas 45 dias, ao passo que as irregularidades se mostravam como mera continuidade dos procedimentos irregulares de pagamentos que já vinham ocorrendo na secretaria.

17. Assim, embora o recorrente reconheça a distinção de extensão temporal entre as gestões, requer que sejam sanadas a contradição e a omissão alegadas, considerando que a continuidade institucional dos procedimentos irregulares de pagamento incidiu sobre ambos os gestores.

18. De plano, inexiste omissão quanto à questão apontada, visto que a defesa apresentada pelo ora embargante não abordou tal questão, não se tratando, portanto, de vício sanável em sede de embargos de declaração.

19. Mostra-se improcedente também a alegação de contradição, pois, conforme apontado pelo próprio embargante, o fator motivador do afastamento do débito em relação a Maria Ieda Gomes Vanderlei foi o seu curto período de atuação como secretária municipal de saúde, o qual foi considerado insuficiente para que ela tomasse conhecimento das irregularidades e adotado as providências para as devidas correções. Esse entendimento ficou claramente demonstrado no seguinte excerto da Proposta de Deliberação condutora da decisão embargada:

> "26. Em que pese essa circunstância da identidade das irregularidades atribuídas a ambos os responsáveis [Maria Ieda Gomes Vanderlei e Gutemberg Fernandes de Araújo], bem como a similaridade de suas defesas, entendo que, no caso de Maria Ieda Gomes Vanderlei mostra-se relevante o fato de essa responsável ter ocupado o cargo de secretária municipal de saúde por apenas 45 dias. Não me parece plausível

que nesse exíguo período à frente da Secretaria Municipal de Saúde (SEMUS) do município de São Luís/MA, a defendente pudesse ter se inteirado das ocorrências de irregularidade nos processos de pagamentos e, ainda, ter adotado as providências necessárias à correção desses procedimentos. Assim, as irregularidades ocorridas no seu curto período de sua gestão mostram-se como mera continuidade dos procedimentos irregulares de pagamentos que já vinham ocorrendo no âmbito da SEMUS.

27.Ante essa circunstância, parece-me de rigor excessivo imputar à responsável o débito correspondente aos pagamentos irregulares no período que ocupou o cargo de secretária municipal de saúde. Por essa razão, considerando que a responsável não mencionou essa questão em sua defesa, entendo que embora as suas alegações de defesa devem ser rejeitadas, deve ser afastado o débito de sua responsabilidade, julgando-se suas contas regulares com ressalva."

20. A situação do embargante mostra-se bastante diferente, vez que o período em que exerceu o cargo de secretário municipal de saúde foi de 05/05/2009 a 03/04/2012, portanto, quase três anos. Esse tempo era mais do que suficiente, portanto, para que tomasse conhecimento dos processos de pagamento irregulares e para que pudesse adotar as medidas corretivas necessárias.

21. Feitas essas considerações, entendo que os presentes embargos devem ser conhecidos, para, no mérito, rejeitá-los.

Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de setembro de 2026.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

ACÓRDÃO Nº 2668/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 027.567/2017-6.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração.
3. Recorrente: Gutemberg Fernandes de Araújo (CPF 180.228.633-00).
4. Unidade: Município de São Luís/MA.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: não atuou.
8. Representação legal: Francisco de Assis Souza Coelho Filho, OAB/MA 3810, e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos por Gutemberg Fernandes de Araújo ao Acórdão 1896/2026-TCU-Plenário, prolatado em processo de tomada de contas especial, que julgou irregulares suas contas referentes aos recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) repassados ao Município de São Luís/MA, nos exercícios de 2010 a 2012, imputando-lhe débito e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992,

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

9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração, por atenderem aos requisitos de admissibilidade previstos no art. 287 do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, rejeitá-los; e

9.2. dar ciência deste Acórdão ao embargante.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2668-38/26-P.
13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator), Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário.
TC 008.761/2020-5 [Apenso: TC 022.394/2017-6].
Natureza: Recurso de reconsideração.
Órgão/Entidade: Ministério do Trabalho (extinta).
Responsáveis: Aliny das Neves de Oliveira (036.699.741-64); Argemiro Luiz Brandao Neto (641.598.331-87); Arodi de Lima Gomes (416.563.420-49); Business TO Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda (06.061.285/0001-57); Cristiano de Araujo Silva (251.101.648-60); Helio Francisco de Miranda (056.965.261-87); Helton Yomura (055.033.767-90); Joao Rufino de Sales (703.318.717-34); Jonas Santana Filho (170.659.505-06); Jose Barbosa Silva (067.533.451-91); Leonardo Jose Arantes (728.285.791-15); Leonardo Soares Oliveira (022.621.061-85); Lucas da Mota Torres Honorato (037.376.231-39); Mikael Tavares Medeiros (070.151.711-55); Ptv Tecnologia da Informação Ltda (03.488.073/0001-62); Qubo Tecnologia e Sistemas Ltda (15.473.637/0001-72); Vilmar Martins Silva Mendonca (900.845.861-68).
Representação legal: Julianna Machado Arantes Moretto (17883/OAB-GO), representando Vilmar Martins Silva Mendonca; Diana Carolina Biseo Henriques (387770/OAB-SP) e Gustavo Marinho de Carvalho (246.900/OAB-SP), representando Ptv Tecnologia da Informação Ltda; Adelia de Araujo Silva Morbeck (52454/OAB-DF) e Francisco Ferreira Morbeck (46994/OAB-DF), representando Cristiano de Araujo Silva; Alexandre Iunes Machado (17.275/OAB-GO), representando Argemiro Luiz Brandao Neto; Carlos Giotto Figueiredo Santoro Filho (24.920/OAB-DF), representando Qubo Tecnologia e Sistemas Ltda; Cassius Leandro Gomes de Oliveira (63599/OAB-DF), representando Aliny das Neves de Oliveira; Mariana Mello Ottoni (33.989/OAB-DF), Ana Paula Canova Abinajm (76537/OAB-DF) e outros, representando Telemikro Telecomunicacoes Informatica e Microeletronica Ltda; Flávio César Teixeira (16.188/OAB-GO), representando Helio Francisco de Miranda; Flávio César Teixeira (16.188/OAB-GO), representando Lucas da Mota Torres Honorato; Gisela Pereira de Souza Melo (19.718/OAB-GO), Pedro Henrique Coelho de Faria Lima (50.500/OAB-DF) e outros, representando Arodi de Lima Gomes; Rayanne Fernandes da Rocha (69885/OAB-DF), Nerylton Thiago Lopes Pereira (24749/OAB-DF) e outros, representando Maria Lucia de Jesus Silva; Alberto dos Santos Moreira (64783/OAB-DF), representando Business TO Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda; Anna Luisa Mota Guimaraes (68289/OAB-DF), representando Systech Sistemas e Tecnologia Em Informatica Ltda; Elísio de Azevedo Freitas (18.596/OAB-DF), representando Helton Yomura; Ana Carolina Bettini de Albuquerque Lima (42759/OAB-DF), Thiago Guimaraes Pereira (33247/OAB-DF) e outros, representando Joao Rufino de Sales; Carolina Pyles Barroso (39770/OAB-GO), representando Leonardo Soares Oliveira.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IRREGULARIDADES EM PREGÃO ELETRÔNICO E NOS CONTRATOS DECORRENTES. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTAS. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE. INABILITAÇÃO. RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO. INOCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO. AUSÊNCIA DE DESPROPORCIONALIDADE NA DOSIMETRIA DAS SANÇÕES. INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS. CONFIRMAÇÃO DAS RESPONSABILIDADES INDIVIDUALIZADAS. NÃO CONHECIMENTO DE RECURSO INTEMPESTIVO. CONHECIMENTO DOS DEMAIS RECURSOS. NÃO PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução elaborada no âmbito da AudRecursos (peça 497), cuja proposta foi acolhida pelo corpo dirigente da unidade técnica (peças 498-499) e pela representante do *Parquet* especializado (peça 500):

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recursos de reconsideração interpostos por Aliny das Neves de Oliveira Lima (peça 323), Hélio Francisco de Miranda (peças 330-331), Leonardo Soares de Oliveira (peças 343-354), Business to Technology Consultoria e Análise de Sistema Ltda. (peça 355), Lucas da Mota Torres Honorato (peça 357), Arodi de Lima Gomes (peça 383), João Rufino de Sales (peça 384), Qubo Tecnologia e Sistemas Ltda. (peça 429), Espólio de José Barbosa Silva – representado por Maria Lúcia de Jesus Silva (peça 460) e Helton Yomura (peça 470) contra o Acórdão 1.089/2025-Plenário (peça 319) – confirmado pelo Acórdão 1.971/2025-Plenário (embargos de declaração) – da relatoria do ministro Benjamin Zymler.

1.1 A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1. com fundamento nos 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, e com os arts. 1º, inciso I, 209, incisos I e II, e 214, inciso III, do RITCU, julgar irregulares as contas dos srs. Leonardo José Arantes, Hélio Francisco de Miranda, João Rufino de Sales, José Barbosa Silva (falecido), Leonardo Soares de Oliveira, Lucas da Mota Honorato, Vilmar Martins Silva Mendonça, Aliny das Neves de Oliveira Lima, Jonas Santana Filho e Mikael Tavares Medeiros e da empresa Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda., condenando-os ao pagamento das quantias abaixo discriminadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do RITCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas até a do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

9.1.1. irregularidade: superdimensionamento da quantidade de licenças e serviços técnicos e de suporte associados ocasionando prejuízo ao Erário:

Data da Ocorrência	*Valor (R$)*	*Responsáveis Solidários*
6/12/2016 (ref. OS 1/2016 - Contrato 28/2016)	*904.654,00*	*Leonardo José Arantes* *João Rufino de Sales* *Leonardo Soares de Oliveira* *Hélio Francisco de Miranda*
31/3/2017 (ref. OS 1/2017 - Contrato 4/2017)	*16.589.600,00*	*Leonardo José Arantes* *João Rufino de Sales* *Leonardo Soares de Oliveira* *Hélio Francisco de Miranda* *Jonas Santana Filho* *Lucas da Mota Torres Honorato* *Vilmar Martins Silva Mendonça* *Mikael Tavares Medeiros*

31/3/2017 (ref. OS 2/2017 - Contrato 4/2017)	*3.298.400,00*	*Leonardo José Arantes* *João Rufino de Sales* *Leonardo Soares de Oliveira* *Hélio Francisco de Miranda* *Jonas Santana Filho* *Lucas da Mota Torres Honorato* *Vilmar Martins Silva Mendonça* *Mikael Tavares Medeiros*

9.1.2. irregularidade: definição de objeto da contratação sabidamente desnecessário, implicando direcionamento do certame para produto fornecido apenas pela empresa B2T, contribuindo para aquisição desnecessária e antieconômica:

Data da Ocorrência	*Valor (R$)*	*Responsáveis Solidários*
6/12/2016 (ref. OS 1/2016 – Contrato 28/2016)	*8.100.000,00*	*Leonardo José Arantes* *João Rufino de Sales* *Leonardo Soares de Oliveira* *Hélio Francisco de Miranda* *Espólio de José Barbosa Silva* *Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. (B2T)*
27/12/2016 (ref. OS 2/2016 – Contrato 28/2016)	*1.600.000,00*	*Leonardo José Arantes* *João Rufino de Sales* *Leonardo Soares de Oliveira* *Hélio Francisco de Miranda* *Espólio de José Barbosa Silva* *Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. (B2T)*
31/3/2017 (ref. OS 1/2017 – Contrato 4/2017)	*9.720.000,00*	*Leonardo José Arantes* *João Rufino de Sales* *Leonardo Soares de Oliveira* *Hélio Francisco de Miranda* *Espólio de José Barbosa Silva* *Lucas da Mota Torres Honorato* *Vilmar Martins Silva Mendonça* *Mikael Tavares Medeiros* *Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. (B2T)*
31/3/2017 (ref. OS 2/2017 - Contrato 4/2017)	*1.920.000,00*	*Leonardo José Arantes* *João Rufino de Sales* *Leonardo Soares de Oliveira* *Hélio Francisco de Miranda* *Espólio de José Barbosa Silva* *Lucas da Mota Torres Honorato* *Vilmar Martins Silva Mendonça* *Mikael Tavares Medeiros* *Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. (B2T)*

9.1.3. irregularidade: contratação baseada em estimativa de preços não condizentes com os praticados no mercado, que resultou em sobrepreço, com consequente superfaturamento das ordens de serviço emitidas, resultando em aquisições antieconômicas e desnecessárias:

Data da Ocorrência	*Valor (R$)*	*Responsáveis Solidários*

6/12/2016 (ref. OS 1/2016 – Contrato 28/2016)	*3.969.550,24*	*Leonardo José Arantes* *João Rufino de Sales* *Espólio de José Barbosa Silva* *Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. (B2T)*
27/12/2016 (ref. OS 2/2016 – Contrato 28/2016)	*282.524,64*	*Leonardo José Arantes* *João Rufino de Sales* *Espólio de José Barbosa Silva* *Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. (B2T)*

9.1.4. irregularidade: cobrança por atividades que não resultam em um produto aferível pelo ente público (serviços não aferíveis), caracterizando pagamento irregular:

Data da Ocorrência	*Serviços não aferíveis (R$)*	*Responsáveis Solidários*
12/12/2016 (ref. OS 3/2016 – Contrato 28/2016)	*138.000,00*	*João Rufino de Sales* *Leonardo Soares de Oliveira* *Hélio Francisco de Miranda* *Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. (B2T)*
2/1/2017 (ref. OS 01/2017 – Contrato 28/2016)	*160.250,00*	*João Rufino de Sales* *Leonardo Soares de Oliveira* *Hélio Francisco de Miranda* *Lucas da Mota Torres Honorato* *Aliny das Neves de Oliveira* *Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. (B2T)*
7/4/2017 (ref. OS 3/2017 – Contrato 4/2017)	*123.580,00*	*João Rufino de Sales* *Leonardo Soares de Oliveira* *Hélio Francisco de Miranda* *Vilmar Martins Silva Mendonça* *Mikael Tavares Medeiros* *Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. (B2T)*

9.2. aplicar aos responsáveis abaixo multa individual nos valores indicados, nos termos do art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do RITCU, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do RITCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

Responsável	*Valor (R$)*
João Rufino de Sales	*27.800.000,00*
Leonardo José Arantes	*27.800.000,00*
Leonardo Soares de Oliveira	*19.000.000,00*
Hélio Francisco de Miranda	*19.000.000,00*
Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda.	*15.600.000,00*
Mikael Tavares Medeiros	*14.000.000,00*
Lucas da Mota Honorato	*14.000.000,00*

Vilmar Martins Silva Mendonça	*14.000.000,00*
Jonas Santana Filho	*6.000.000,00*
Aliny das Neves de Oliveira Lima	*48.000,00*

9.3. aplicar aos responsáveis abaixo multa individual nos valores indicados, nos termos do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso II, do RITCU, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do RITCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Responsável	*Valor (R$)*
Leonardo José Arantes	*70.000,00*
João Rufino de Sales	*70.000,00*
Helton Yomura	*43.000,00*
Argemiro Luiz Brandão Neto	*34.000,00*
Cristiano de Araújo Silva	*34.000,00*
Arodi de Lima Gomes	*26.000,00*

9.4. declarar a inidoneidade da empresa Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. para participar de licitação na Administração Pública Federal por 5 (cinco) anos, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992;

9.5. declarar a inidoneidade das empresas QUBO Tecnologia e Sistemas Ltda. e PTV Tecnologia da Informação Ltda. EPP para participar de licitação na Administração Pública Federal por 4 (quatro) anos, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992;

9.6. considerar graves as condutas praticadas pelos srs. Leonardo José Arantes, João Rufino de Sales, Leonardo Soares de Oliveira, Vilmar Martins Silva Mendonça, Aliny das Neves de Oliveira Lima, Jonas Santana Filho, Mikael Tavares Medeiros, Hélio Francisco de Miranda, Lucas da Mota Honorato, Argemiro Luiz Brandão Neto, Cristiano de Araújo Silva, Arodi de Lima Gomes e Helton Yomura, nos termos do art. 270, § 1º, do RITCU;

9.7. inabilitar os responsáveis abaixo para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 270 do RITCU, em virtude do cometimento de infração grave no âmbito do PE 24/2016, pelos prazos indicados:

Responsável	*Prazo*
Leonardo José Arantes	*8 anos*
João Rufino de Sales	*8 anos*
Leonardo Soares de Oliveira	*7 anos*
Vilmar Martins Silva Mendonça	*7 anos*
Hélio Francisco de Miranda	*7 anos*
Lucas da Mota Torres Honorato	*7 anos*
Mikael Tavares Medeiros	*7 anos*
Helton Yomura	*7 anos*
Jonas Santana Filho	*6 anos*
Aliny das Neves de Oliveira	*5 anos*
Argemiro Luiz Brandão Neto	*5 anos*
Cristiano de Araújo Silva	*5 anos*
Arodi de Lima Gomes	*5 anos*

9.8. reconhecer a detração do tempo da penalidade aplicada pela Controladoria-Geral da União às empresas Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. e QUBO Tecnologia e Sistemas Ltda., com base no § 3º do art. 22 da LINDB, tendo em vista que, no caso concreto, a sanção imputada pela CGU abarca os mesmos fatos apurados pelo TCU neste feito;

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

9.10. autorizar, caso solicitado, o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do RITCU, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovação perante o Tribunal do recolhimento

da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para comprovação do recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

9.11. alertar os responsáveis de que a inadimplência de qualquer parcela acarretará o vencimento antecipado do saldo devedor;

9.12. dar ciência da presente deliberação ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Distrito Federal, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, c/c o § 7º do art. 209 do RITCU; e

9.13. dar ciência do presente acórdão aos responsáveis e ao Ministério do Trabalho.

HISTÓRICO

2. Trata-se de tomada de contas especial instaurada em cumprimento ao subitem 9.2 do Acórdão 274/2020-TCU-Plenário, proferido no âmbito do TC 022.394/2017-6 (apenso), que versou sobre representação acerca de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico para Registro de Preços 24/2016 (PE 24/2016), promovido pelo Ministério do Trabalho (MTb).

2.1. O certame teve como objeto a aquisição de "solução de apoio à tomada de decisão e Business Intelligence (BI) MicroStrategy; incluindo manutenção e suporte técnico por 12 (doze) meses e serviços técnicos especializados em unidade de serviços técnicos (UST) e de treinamento em unidade de treinamento (UT)".

2.2. O objeto licitado pode ser dividido em quatro subgrupos: (i) licenças MicroStrategy; (ii) suporte técnico/manutenção para as licenças por 12 meses; (iii) horas de serviço técnico; e (iv) horas de treinamento.

2.3. O valor estimado para a contratação atingiu o montante de R$ 81.449.966,55, sagrando-se vencedora a empresa Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. (B2T), que ofertou o valor global de R$ 78.594.500,00.

2.4. O sistema a ser implantado teria como meta fornecer ao MTb ferramentas visando a identificação e o combate de fraudes no pagamento do seguro-desemprego.

2.5. Como resultado do procedimento licitatório, foram celebrados dois contratos com a empresa B2T:

a) Contrato 28/2016, firmado em 5/12/2016, no valor de R$ 25.308.900,00; e

b) Contrato 4/2017, assinado em 30/3/2017, por R$ 51.410.000,00.

2.6. As irregularidades identificadas no âmbito dos Contratos 28/2016 e 4/2017 e que motivaram a citação dos responsáveis foram as seguintes:

a) 350.1.1. Contrato 28/2016 e Contrato 4/2017: superdimensionamento da quantidade de licenças e serviços técnicos e de suporte associados, cujas condutas irregulares estiveram ligadas a (i) planejamento e/ou aprovação de licitação sem levantamento de demanda; (ii) solicitação, aceitação ou ateste de quantidades de licenças e serviços de TI desnecessárias; (iii) solicitação de novas licenças desnecessárias; e/ou (iv) autorização de pagamentos de licenças desnecessárias;

b) 350.1.2. Contrato 28/2016 e Contrato 4/2017: definição de objeto da contratação sabidamente desnecessário, que nem sequer se consubstanciava em produto comercializado pela fabricante, mas sim em um agrupamento indevido de ferramentas de TI em um único item, adjudicado por preço global, implicando direcionamento do certame para produto fornecido apenas pela empresa B2T, contribuindo para aquisição desnecessária e antieconômica, cujas condutas irregulares estiveram ligadas a (i) elaboração e aprovação de planejamento da contratação; (ii) ateste da entrega do objeto; (iii) solicitação e aceitação da entrega do objeto; (iv) autorização do pagamento de notas fiscais; e/ou (v) fornecimento do produto;

c) 350.1.3. Contrato 28/2016: contratação baseada em estimativa de preços não condizentes com os praticados no mercado, que resultou em sobrepreço de licenças de software e serviços de suporte e manutenção com consequente superfaturamento das ordens de serviço, resultando em aquisições antieconômicas e desnecessárias, cujas condutas irregulares estiveram ligadas a (i) elaboração, planejamento e/ou aprovação de licitação com sobrepreço; (ii) solicitação e aceitação da entrega; e/ou (iii) fornecimento do produto com sobrepreço; e

d) 350.1.4. Contrato 28/2016 e Contrato 4/2017: cobrança por atividades que não resultaram em um produto aferível pelo ente público (serviços não aferíveis), caracterizando pagamento irregular, cujas condutas irregulares estiveram ligadas a (i) planejamento e/ou aprovação de licitação; (ii) assinatura de ordem

de serviço; (iii) solicitação e aceitação da entrega; (iv) ateste; (v) autorização do pagamento; e/ou (vi) cobrança por serviços técnicos não aferíveis.

2.7. Consoante a participação de cada um dos responsáveis nas irregularidades, foi imputado débito e aplicada a multa prevista no artigo 57 da Lei 8.443/1992 a:

a) Leonardo José Arantes, Secretário de Políticas Públicas de Emprego, integrante requisitante da equipe de planejamento da contratação (irregularidades: 350.1.1; 350.1.2; 350.1.3);

b) João Rufino de Sales, Coordenador-Geral de Informática, integrante técnico e fiscal técnico dos Contratos 28/2016 e 4/2017 (irregularidades: 350.1.1; 350.1.2; 350.1.3; 350.1.4);

c) Hélio Francisco de Miranda, diretor do Departamento de Emprego e Salário, fiscal requisitante dos Contratos 28/2016 e 4/2017 (irregularidades: 350.1.1; 350.1.2; 350.1.4);

d) Leonardo Soares de Oliveira, chefe de gabinete da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, gestor dos Contratos 28/2016 e 4/2017 (irregularidades: 350.1.1; 350.1.2; 350.1.4);

e) Lucas da Mota Torres Honorato, Coordenador-Geral de Preparação e Intermediação da Mão de Obra Juvenil, fiscal administrativo substituto dos Contratos 28/2016 e 4/2017 (irregularidades: 350.1.1; 350.1.2; 350.1.4);

f) Vilmar Martins Silva Mendonça, Coordenador-Geral de Qualificação, fiscal administrativo dos Contratos 28/2016 e 4/2017 (irregularidades: 350.1.1; 350.1.2; 350.1.4);

g) Mikael Tavares Medeiros, Coordenador-Geral de Recursos Logísticos da Subsecretaria de Orçamento e Administração da Secretaria-Executiva (irregularidades: 350.1.1; 350.1.2; 350.1.4);

h) Jonas Santana Filho, Coordenador-Geral do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e Identificação Profissional (na irregularidade 350.1.1);

i) Aliny das Neves de Oliveira Lima, gestora substituta dos Contratos 28/2016 e 4/2017 (na irregularidade 350.1.4); e

j) Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. (B2T), empresa vencedora (irregularidades: 350.1.2; 350.1.3; 350.1.4).

2.8. Foi imputado débito, mas não aplicada multa, devido ao falecimento em 20/6/2021, a José Barbosa Silva, titular da Coordenação Geral de Recursos Logísticos, integrante administrativo da equipe de planejamento da contratação (irregularidades: 350.1.1; 350.1.2; 350.1.3);

2.9. Foram ouvidos em audiência e apenados com a multa prevista no artigo 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, os seguintes servidores do Ministério do Trabalho:

a) Leonardo José Arantes, Secretário de Políticas Públicas de Emprego, integrante requisitante da Equipe de Planejamento da Contratação;

b) João Rufino de Sales, Coordenador-Geral de Informática, Integrante Técnico e fiscal Técnico dos Contratos 28/2016 e 4/2017;

c) Argemiro Luiz Brandão Neto, Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração;

d) Cristiano de Araújo Silva, Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração;

e) Arodi de Lima Gomes, Coordenador-Geral de Análise de Licitação e Contratos da Consultoria Jurídica; e

f) Helton Yomura, Secretário-Executivo.

2.10. Também foram ouvidas em audiência e declaradas inidôneas as seguintes empresas:

a) Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. (B2T), vencedora;

b) QUBO Tecnologia e Sistemas Ltda. (deu lance no pregão);

c) PTV Tecnologia da Informação Ltda. (deu lance no pregão).

2.11. Argemiro Luiz Brandão Neto, o espólio de José Barbosa Silva, Helton Yomura e QUBO Tecnologia e Sistemas Ltda. opuseram embargos declaratórios às peças 327, 370-375, 391-392 e 396-397, os quais foram rejeitados mediante o Acórdão 1.971/2025-TCU-Plenário (peça 424).

ADMISSIBILIDADE

3. Ratifica-se a proposta de conhecimento dos recursos, nos termos dos exames de admissibilidade às peças 325, 451, 452, 453, 455, 456, 457, 462 e 474 e dos despachos às peças 356 e 492, ante o preenchimento dos requisitos de admissibilidade.

3.1. No exame de admissibilidade à peça 478, propôs-se o não conhecimento do recurso de Helton Yomura (peça 470-471), "por restar intempestivo e não apresentar fatos novos". O relator ad quem nem acolheu expressamente o exame de admissibilidade, nem incluiu esse recurso entre aqueles conhecidos mediante o despacho à peça 492. Desse modo, ratifica-se a proposta de não conhecimento do recurso de Helton Yomura, nos termos do exame de admissibilidade à peça 478. Em todo caso, o mérito do recurso será analisado nesta instrução.

3.2. Quanto ao expediente encaminhado por Vilmar Martins Silva Mendonça e denominado "petição de nulidade do processo por ausência de citação válida" (peça 401), o exame de admissibilidade à peça 462 propôs recebê-lo como mera petição, nos termos do parágrafo único do artigo 48 da Resolução-TCU 259/2014, e enviar os autos para a AudTCE, para fins de apreciação da peça e adoção das medidas que entender pertinentes".

EXAME DE MÉRITO

4. O presente exame contempla as seguintes questões:

a) se ocorreu a prescrição;

b) se houve desproporcionalidade na multa aplicada aos responsáveis;

c) se há repercussão de outros processos nesta TCE;

d) se o produto "Plataforma Antifraude" estava devidamente especificado no edital do certame;

e) se procede a alegação de inexistência de superfaturamento;

f) se houve vícios na metodologia de apuração do superfaturamento;

g) se procede a alegação de que Hélio Francisco de Miranda e Leonardo Soares de Oliveira atuaram com base em manifestações técnicas e jurídicas;

h) se resta configurada a responsabilidade de Leonardo Soares de Oliveira;

i) se foi justificado o direcionamento da licitação;

j) se a sentença proferida pela Justiça Federal impacta a decisão condenatória e afasta a responsabilidade de Leonardo Soares de Oliveira;

k) se se justifica algum tipo de detração da pena imposta a Leonardo Soares de Oliveira;

l) se resta configurada a ocorrência de erro grosseiro por parte da recorrente Aliny das Neves de Oliveira Lima;

m) se restam configuradas circunstâncias práticas, obstáculos ou dificuldades enfrentadas pela recorrente Aliny das Neves de Oliveira Lima para efeito da incidência do artigo 22 da Lindb;

n) se elementos de inquérito da Polícia Federal serviram como fundamento da condenação de Aliny das Neves de Oliveira Lima;

o) se se justifica a suspensão do processo até o trânsito em julgado da ação penal na Justiça Federal;

p) se houve elemento de defesa apresentado por Lucas da Mota Torres Honorato que não foi analisado e que modificaria sua situação jurídica;

q) se resta configurada a responsabilidade de Lucas da Mota Torres Honorato;

r) se resta configurada a responsabilidade de Arodi de Lima Gomes;

s) se resta configurada a responsabilidade de João Rufino de Sales;

t) se há risco de bis in idem;

u) se as constatações que levaram à responsabilização dos responsáveis se caracterizam como atos discricionários cujo mérito estaria fora do alcance da jurisdição do TCU;

v) se resta configurada a responsabilidade de José Barbosa Silva;

w) se resta configurada a responsabilidade de Helton Yomura;

x) se resta comprovada a responsabilidade de QUBO Tecnologia e Sistemas Ltda.

5. Prescrição

5.1. O recorrente Hélio Francisco de Miranda alega que:

a) o acórdão recorrido, ao analisar a prescrição de acordo com a Resolução-TCU 344/2022, considerou marcos interruptivos diversos, sem atentar para a jurisprudência do STF que exige atos concretos, válidos, individualizados e com ciência efetiva do interessado para interromper a prescrição; (peça 330, p. 6)

b) ocorre que a última manifestação válida com ciência para Hélio Francisco de Miranda ocorreu em 4/1/2021, com a citação; o acórdão condenatório foi publicado em 23/5/2025, ultrapassando em muito o prazo de três anos da prescrição intercorrente (Resolução-TCU 344/2022, art. 8º); (peça 330, p. 6)

c) a Lei 9.873/1999 não prevê múltiplas interrupções, em consonância com o princípio da segurança jurídica; a Resolução-TCU 344/2022 não pode inovar a lei; o STF (MS 37.941/DF) exige atos concretos para interromper a prescrição intercorrente; (peça 330, p. 6)

d) assim, é necessário reconhecer a prescrição intercorrente, diante da inércia processual por mais de três anos sem nenhum ato de decisão relativa ao ora recorrente. (peça 330, p. 6)

5.2. O recorrente Leonardo Soares de Oliveira alega que:

a) na decisão recorrida, foram considerados diversos atos interruptivos da prescrição, ainda que se refiram a movimentações internas, manifestações técnicas ou instruções processuais que não se revestem das características exigidas para a interrupção válida da prescrição; (peça 343, p. 7)

b) por não se referirem especificamente à pessoa do recorrente, alguns dos marcos apontados na decisão recorrida não deveriam ter sido considerados interruptivos da prescrição:

- instrução preliminar para realização de oitiva, diligência e inspeção, em 16/10/2017 (peça 47 do TC 022.394/2017-6);

- instrução da extinta SecexPrevidência, em 6/4/2018 (peças 106-108 do TC 022.394/2017-6);

- instrução de mérito com proposta de instauração de TCE, de audiência dos responsáveis e de diligência ao MTb, em 13/12/2019 (peças 142-144 do TC 022.394/2017-6);

- prolação do Acórdão 274/2020-TCU-Plenário, em 14/2/2020 (peças 5-7);

- citação e audiência dos responsáveis em 5/1/2021, 25/6/2021 e 30/8/2021 (peças 56, 62-80, 219-223 e 237-238);

- instrução de mérito da AudTCE, em 12/9/2023 (peças 272-274);

c) assim, diante da paralisação processual superior a três anos sem a prática de ato decisório relevante e validamente dirigido ao recorrente, impõe-se o reconhecimento da prescrição intercorrente; (peça 343, p. 10)

d) a prescrição intercorrente ocorreu porque entre a última manifestação válida com ciência do recorrente deu-se em 29/6/2021, com sua citação formal; e o acórdão condenatório foi publicado apenas em 23/5/2025, ou seja, mais de três anos após aquele ato; neste intervalo, não consta nos autos qualquer ato concreto, válido e pessoalmente direcionado ao recorrente e apto a interromper a contagem do prazo prescricional; (peça 343, p. 12 e 17)

e) dessa forma, evidenciada a inércia da Administração Pública por período superior a três anos, sem a prática de ato interruptivo relevante e pessoalmente dirigido ao interessado, caracteriza-se a prescrição intercorrente, nos termos do artigo 8º da Resolução TCU 344/2022. (peça 343, p. 17)

5.3. O recorrente Lucas da Mota Torres Honorato alega que:

a) o acórdão recorrido considerou como marcos interruptivos da prescrição intercorrente atos internos e genéricos; contudo, tais atos não foram concretamente dirigidos ao recorrente, tampouco se revestiram dos requisitos exigidos pela legislação e pela jurisprudência: concretude, pessoalidade, validade formal e ciência inequívoca da parte; (peça 357, p. 3)

b) o processo de tomada de contas especial foi autuado em 21/2/2020; a citação válida e pessoal do recorrente ocorreu apenas em 5/1/2021; o acórdão condenatório foi proferido e publicado

em 23/5/2025; nesse intervalo, não houve qualquer ato processual concreto, válido e pessoalmente imputado ao recorrente, apto a interromper a fluência da prescrição intercorrente; (peça 357, p. 3)

c) vigora o princípio da unicidade da interrupção prescricional; e no caso vertente a única causa legítima de interrupção do prazo prescricional em relação ao recorrente foi sua citação em 5/1/2021; entre esta data e a publicação do acórdão condenatório, em 23/5/2025, transcorreu período superior a três anos, incidindo a prescrição intercorrente. (peça 357, p. 4)

5.4. O recorrente Arodi de Lima Gomes alega que:

a) é imprescindível o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva, diante do lapso temporal ocorrido entre os fatos imputados e a imposição das penalidades pelo acórdão recorrido; (peça 383, p. 3)

b) a sanção foi imposta ao recorrente mediante o acórdão recorrido, datado de 14/5/2025, e comunicado formalmente em 11/6/2025; (peça 383, p. 4)

c) entre o ato final do qual se poderia cogitar eventual responsabilização (maio de 2017) e a imposição da penalidade (maio de 2025), transcorreu lapso superior a oito anos, sendo que durante esse período não houve qualquer ato interruptivo ou suspensivo da prescrição imputável diretamente ao recorrente; (peça 383, p. 4)

d) a TCE foi instaurada inicialmente em face de outros agentes, tendo o nome do recorrente sido inserido apenas em fase avançada da instrução; (peça 383, p. 4)

e) a condenação do recorrente mais de sete anos após os fatos e sem prova de participação ativa ou dolosa, contraria frontalmente esse comando legal e a jurisprudência constitucional sobre o tema; (peça 383, p. 4)

f) desta feita, requer-se o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva, haja vista a superação do prazo legal sem qualquer causa interruptiva válida. (peça 383, p. 4-5)

Análise

5.5. No tocante à prescrição, consta no voto condutor do Acórdão 1.089/2025-Plenário (peça 319, p. 3-4):

21. De início, cumpre afastar a ocorrência da prescrição.

22. No caso concreto, o termo inicial da contagem do prazo da prescrição principal ocorreu em 4/9/2017, data de autuação da representação com vistas a apurar os indícios de irregularidades apontados pela Controladoria-Geral da União (CGU) no edital do PE 24/2016 (art. 4º, inciso III, da Resolução TCU 344/2022).

23. Verificam-se, nos presentes autos, de forma não exaustiva, contudo suficiente à formação de juízo sobre o tema, os seguintes eventos processuais interruptivos do curso da prescrição, ocorridos tanto na fase interna quanto na fase externa desta TCE:

a) instrução preliminar para realização de oitiva, diligência e inspeção, em 16/10/2017 (peça 47 do TC 022.394/2017-6);

b) instrução da extinta SecexPrevidência, em 6/4/2018 (peças 106-108 do TC 022.394/2017-6);

c) instrução de mérito com proposta de instauração de TCE, de audiência dos responsáveis e de diligência ao MTb, em 13/12/2019 (peças 142-144 do TC 022.394/2017-6);

d) prolação do Acórdão 274/2020-Plenário, em 14/2/2020 (peças 5-7);

e) autuação desta TCE, em 21/2/2020;

f) citação e audiência dos responsáveis, em 5/1/2021, 25/6/2021 e 30/8/2021 (peças 56, 62- 80, 219-223 e 237-238);

g) instrução de mérito da AudTCE, em 12/9/2023 (peças 272-274); e

h) parecer do MP/TCU, em 27/5/2024 (peça 278).

24. Levando-se em consideração a vigente regulamentação do TCU, bem como os eventos processuais enumerados acima, observa-se que não transcorreu prazo superior a 5 anos entre esses acontecimentos, não ocorrendo a prescrição quinquenal das pretensões punitiva e ressarcitória a cargo do TCU. Ademais, também se observa que não transcorreu prazo superior a 3 anos entre os eventos interruptivos listados, não tendo ocorrido, portanto, a prescrição intercorrente.

25. De igual modo, considerando a época de realização do pregão PE 24/2016 (25/10/2016) e as citações e audiências no ano de 2021, não haveria que se falar em prejuízo à defesa pelo transcurso de 10 anos.

5.6. Hélio Francisco de Miranda e Lucas da Mota Torres Honorato alegam que somente poderia haver uma única causa de interrupção da prescrição. Contudo, "não se aplica no âmbito do TCU a tese da unicidade das causas interruptivas da prescrição (art. 202, caput, do Código Civil), pois regramento interno do Tribunal estabelece a possibilidade de a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória ser interrompida mais de uma vez (art. 5º, § 1º, da Resolução TCU 344/2022)" (Acórdão 601/2025-Plenário, relator: Antonio Anastasia). Portanto, não há óbice a que se considere mais de um marco interruptivo da prescrição.

5.7. Hélio Francisco de Miranda alega a incidência da prescrição por ter decorrido mais de cinco anos entre sua citação e o acórdão condenatório. Contudo, nesse interregno ocorreram atos processuais relevantes, como a instrução de mérito de 12/9/2023, à peça 272, e o parecer do MPTCU, de 27/5/2024, à peça 278, sendo que "as instruções da unidade técnica e os pareceres do Ministério Público junto ao TCU, diretamente relacionados à matéria dos autos e que objetivam o exercício das pretensões sancionatória ou ressarcitória do Tribunal, são atos inequívocos de apuração do fato (art. 5º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022), capazes de interromper a prescrição" (Acórdão 1364/2024-Plenário, relator: Jorge Oliveira).

5.8. Leonardo Soares de Oliveira, Lucas da Mota Torres Honorato e Arodi de Lima Gomes alegam que, por não se referirem especificamente à sua pessoa, alguns marcos apontados na decisão recorrida não deveriam ter sido considerados interruptivos da prescrição. Contudo, "ato inequívoco de apuração dos fatos (art. 5º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022) constitui causa objetiva de interrupção da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, atingindo também eventuais responsáveis pela irregularidade ainda não identificados na investigação. Por sua vez, a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, do mencionado normativo) constituem causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos somente em relação ao responsável destinatário da comunicação do Tribunal (Acórdão 5817/2025-1ª Câmara, relator: Bruno Dantas; Acórdão 883/2025-Plenário, relator: Benjamin Zymler; Acórdão 3336/2024-2ª Câmara, relator: Augusto Nardes; Acórdão 463/2024-Plenário, relator: Jhonatan de Jesus).

5.9. Ante o exposto, não havendo reparos a fazer à análise da prescrição registrada no voto condutor da decisão recorrida, e considerando que não se aplica no âmbito do TCU a tese da unicidade das causas interruptivas da prescrição, que as instruções da unidade técnica e os pareceres do Ministério Público junto ao TCU são atos inequívocos de apuração do fato capazes de interromper a prescrição, e que ato inequívoco de apuração dos fatos constitui causa objetiva de interrupção da prescrição, atingindo também eventuais responsáveis pela irregularidade ainda não identificados na investigação, deve-se rejeitar as alegações.

6. Multa desproporcional

*"**Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda.**, na qualidade de empresa vencedora do pregão, as suas condutas irregulares incluíram:*

a) assinar ata de registro de preços e contratos com a Administração Pública: (i) para fornecimento de produto sabidamente desnecessário, em que um dos itens sequer se consubstanciava em produto comercializado pela fabricante ("Plataforma Antifraude"); (ii) contendo preços comprovadamente acima dos praticados no mercado para licenças de software da fabricante MicroStrategy e para os respectivos serviços de suporte e manutenção técnica; (iii) com risco de pagamentos a maior que o necessário para o atendimento à finalidade da contratação e cobrança irregular por serviços técnicos não aferíveis; e (iv) cujo planejamento teve fundamentação inconsistente para indicação de marca que direcionou a contratação e favoreceu a escolha da ferramenta ofertada pela empresa; e

b) emitir notas fiscais para faturamento de produto inexistente no mercado, o qual consistia em agrupamento de ferramentas de diferentes fabricantes que não foram previamente especificadas no TR ou no edital da licitação". (voto, peça 320, p. 18, item 112)

6.1. A recorrente Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. alega que:

a) o valor da multa aplicada não obedeceu a critério razoável, porque foi fixada em seu valor máximo previsto no artigo 57 da Lei 8.443/1992, sendo indevida por falta dos critérios objetivos; (peça 355, p. 5)

b) o dano ao erário foi de R$ 46.806.558,88, mas foi aplicado percentual aleatório que não poderia ultrapassar 100%; (peça 355, p. 5)

c) os valores dos danos ao erário, somados com as multas individuais, superam o valor do dano ao erário, o que representa enriquecimento sem causa do erário, razão pela qual os valores devem ser ajustados aos limites do dano apurado; (peça 355, p. 5-6)

Análise

6.2. Pelo raciocínio da recorrente, o somatório das multas individuais não poderia ultrapassar o valor correspondente a 100% do valor atualizado do débito, o que representaria enriquecimento sem causa do erário. Contudo, "as multas aplicadas pelo Tribunal não têm caráter de ressarcimento e são aplicadas individualmente, não se podendo falar em solidariedade ou subsidiariedade na sua execução" (Acórdão 692/2011-2ª Câmara, relator: Valmir Campelo).

6.3. De fato, o débito, possuindo caráter ressarcitório, é imputado solidariamente aos responsáveis pelas irregularidades que motivaram o dano. Já a multa tem caráter sancionatório e portanto individual, podendo ser imposto no valor de até 100% do valor atualizado do débito, inclusive o solidário. Nesse sentido, é possível que, em casos em que haja muitos responsáveis, a soma das multas ultrapasse o valor do débito, não constituindo isso limitação à imposição da multa, dada sua natureza distinta da do débito.

7. Repercussão de outros processos

7.1. A recorrente Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. alega que:

a) o enriquecimento sem causa do erário também ocorrerá de forma dúplice, devido à multa aplicada no âmbito do processo administrativo de responsabilização, que se encontra sub judice, via de mandado de segurança, por apontamento de manifesta ilegalidade de procedimento; (peça 355, p. 6)

b) também terá profunda repercussão nesse acórdão recorrido a decisão que virá de ser proferida pelo STJ, que surtirá todos os efeitos na decisão desta Corte de Contas; (peça 355, p. 6)

c) ainda afetará o acórdão recorrido a decisão final a ser proferida pelo Cade, no processo de leniência, o qual fora arguido nulidade absoluta junto ao Juízo Criminal da Justiça Federal; (peça 355, p. 6)

d) também o processo administrativo sancionador no âmbito do Cade afetará o acórdão recorrido. (peça 355, p. 7)

Análise

7.2. Quanto à alegada repercussão de outros processos em curso em outras instâncias, como STJ e o CADE, a jurisprudência sedimentada aduz que "a existência de ação judicial sobre mesma matéria tratada no TCU não obsta o exercício do controle externo, uma vez que o Tribunal possui jurisdição e competência próprias estabelecidas pela Constituição Federal e pela sua Lei Orgânica (Lei 8.443/1992), e dado o princípio da independência das instâncias cível, penal e administrativa. O juízo administrativo só se vincula ao penal quando neste último é afirmada a inexistência do fato ou que o acusado não foi o autor do ilícito" (Acórdão 3149/2023-2ª Câmara, relator: Augusto Nardes).

7.3. Além disso, "a aplicação de sanção pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) em decorrência de conduta anticoncorrencial infringente à ordem econômica não

impede que o TCU declare a inidoneidade da empresa sancionada para participar de licitações na Administração Pública Federal (art. 46 da Lei 8.443/1992), quando a mesma conduta caracterizar fraude à licitação. O princípio do non bis in idem não veda a possibilidade de a legislação atribuir mais de uma sanção administrativa a uma mesma conduta" (Acórdão 1574/2023-Plenário, relator: Jhonatan de Jesus).

8. "Plataforma Antifraude"

8.1. A recorrente Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. alega que:

a) o edital do certame é claro ao estipular como objeto "a aquisição de solução de apoio à tomada de decisão e Business Intelligence (BI) MicroStrategy"; (peça 355, p. 7)

b) a expertise da B2T no desenvolvimento do software que comporta a tecnologia de Business Intelligence é notória, conforme projetos entregues; (peça 355, p. 8-11)

c) em que pese a ausência de definição mais clara no edital acerca da "Plataforma Antifraude", o objetivo da licitação era a aquisição de solução informatizada para detecção de fraudes nas concessões dos benefícios de seguro-desemprego em nível nacional; (peça 355, p. 11-12)

d) a empresa B2T possui em seu catálogo de serviços "Plataforma Analítica Antifraude" e apresenta como produtos as ferramentas Gestor SIAFI e Mensurae, que compõem a "Plataforma Antifraude"; (peça 355, p. 15)

e) a empresa ora recorrente possui plena capacidade de ofertar um software desta natureza e os serviços correlatos, e já havia inclusive fornecido esse tipo de solução de tecnologia a outros órgãos; (peça 355, p. 15)

f) quanto à competitividade no certame, a Dataprev reconheceu que houve definição de marca para estruturar a solução de Business Inteligence, contudo asseverou que a competitividade foi assegurada, visto que as eventuais licenças periféricas ficaram a cargo do fornecedor vencedor e de sua estratégia de implantação, sem custos adicionais para o Ministério do Trabalho, nos termos do artigo 3º, inciso II, da Lei 10.520/2002; (peça 355, p. 16-17)

g) apesar de algumas empresas participantes do certame não comercializarem usualmente os softwares da fabricante MicroStrategy, era plenamente possível formar parceria, caso a empresa desejasse participar futuramente da licitação; toda empresa poderia oferecer a "Plataforma Antifraude MicroStrategy", sendo necessário apenas tornar-se um revendedor da MicroStrategy do Brasil; (peça 355, p. 17)

h) em que pese não ter parceria formalizada com qualquer fornecedor, é plenamente possível comercializar os softwares destes em licitações, tanto é que várias empresas não revendedoras da MicroStrategy do Brasil participaram normalmente da licitação; (peça 355, p. 18)

i) portanto, a B2T assinou contrato com a Administração Pública de produto que poderia ser desenvolvido e que tinha previsão no edital da licitação, não implicando em qualquer aquisição irregular. (peça 355, p. 18)

Análise

8.2. Sobre esse ponto, consta no voto condutor da decisão recorrida que "fora definido em edital, indevidamente, um produto comercializado pela fabricante, mas que, na verdade, cuidava de um agrupamento indevido de ferramentas de TI em um único item, direcionando a contratação. A composição desse agrupamento somente foi apresentada pela empresa depois de realizado o pregão". A imputação "não se referiu ao fato de que nenhuma empresa teria o produto para oferecer, mas, sim, ao fato de que este foi definido em edital, indevidamente, como um produto comercializado pela fabricante (MicroStrategy), mas que não passava de um agrupamento indevido de ferramentas de TI em um único item, adjudicado por preço global, fornecido com aquela denominação apenas pela responsável. Em consequência, direcionou-se o certame para produto fornecido somente pela B2T, contribuindo para aquisição desnecessária e antieconômica". Constatou-se que "a composição desse agrupamento de ferramentas de diferentes fabricantes, que não foram previamente especificadas no TR ou no edital, somente foi apresentada pela empresa depois de realizado o pregão, sem a

composição dos preços unitários. Logo, não procede o argumento de que a plataforma teria sido "amplamente especificada no TR e no edital da licitação" (peça 320, p. 19, itens 116-118). (g.n.)

8.3. A alegação não infirma a irregularidade relativa ao direcionamento da licitação, mas antes a confirma, ao aduzir que o edital previa a aquisição de "Plataforma Antifraude" e que no catálogo da recorrente havia uma "Plataforma Analítica Antifraude", quando a constatação da AGU e deste Tribunal foi a de que a "plataforma antifraude" era na verdade a junção a posteriori de vários softwares independentes. Não infirma essa constatação o fato de a empresa ora recorrente já ofertar a "plataforma" e os serviços correlatos a outros órgãos, mas antes fornece mais um potencial motivo para que a licitação fosse direcionada a essa empresa.

8.4. De fato, a alegação apenas reforça que não havia no mercado um produto chamado "Plataforma antifraude", que era na verdade um produto específico da empresa B2T, o que também reforça a conclusão de que houve direcionamento da licitação para a aquisição de um produto oferecido apenas pela referida empresa.

8.5. Ante o exposto, deve-se rejeitar a alegação.

9. Inexistência de superfaturamento

9.1. A recorrente Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. alega que:

a) a empresa recorrente realizou sua cotação para estimativa de preços com base na tabela de preços da fabricante MicroStrategy do Brasil; (peça 355, p. 20-21)

b) não houve significativa diferença que fundamentasse a tese de sobrepreço ou superfaturamento entre o preço registrado pela MicroStrategy do Brasil em Cartório e os valores da Ata de Registro de Preços; (peça 355, p. 21)

c) a plataforma Architect foi ofertada por preço inferior ao preço registrado em cartório pela MicroStrategy; os outros produtos não apresentam qualquer margem considerável para caracterização de sobrepreço ou superfaturamento; (peça 355, p. 21)

d) foi realizada comparação na representação com contrato firmado com o Serpro, quando o trabalho realizado no Ministério do Trabalho foi infinitamente superior ao implantado no Serpro; (peça 355, p. 22)

e) não houve sobrepreço ou superfaturamento, consequentemente não há que se falar em "aquisições antieconômicas e desnecessárias". (peça 355, p. 22)

Análise

9.2. O dano total apurado foi de R$ 46.806.558,88, sendo:

- R$ 20.792.654,00, por superdimensionamento da quantidade de licenças da plataforma MicroStrategy e de serviços de manutenção e suporte, sendo R$ 904.654,00 no âmbito do Contrato 28/2016 e de R$ 19.888.000,00 no Contrato 4/2017 (peça 40, p. 31-33, itens 5.8-5.9);

- R$ 21.340.000,00, por objeto desnecessário e agrupamento indevido de ferramentas de TI em um único item, porquanto a previsão no edital de ferramenta inexistente no mercado, denominada "Plataforma Antifraude", promoveu o direcionamento do certame para produto fornecido apenas pela empresa B2T, contribuindo para aquisição desnecessária e antieconômica, sendo R$ 9.700.000,00 no âmbito do Contrato 28/2016 e de R$ 11.640.000,00 no Contrato 4/2017 (peça 40, p. 35-36, item 6.2);

- R$ 4.252.074,88, por contratação baseada em estimativa de preços não condizentes com os praticados no mercado, gerando superfaturamento das ordens de serviços (OS) no Contrato 28/2016, quando da aquisição de licenças de software – R$ 3.969.550,24 – e serviços de suporte e manutenção – R$ 282.524,64 – (peça 40, p. 42-43, item 7.4);

- R$ 421.830,00, por cobrança de serviços não aferíveis, relativos a serviços técnicos especializados faturados em unidade de serviços técnicos (UST), que não resultaram em um produto aferível pelo ente público, sendo R$ 298.250,00 no Contrato 28/2016 e R$ 123.580,00 no Contrato 4/2017 (peça 40, p. 50-51, item 8.5).

9.3. Nesse ponto, a recorrente questiona a metodologia utilizada para a apuração do débito de R$ 4.252.074,88 relativo a preços não condizentes com os praticados no mercado, sendo R$ 3.969.550,24 na aquisição de licenças de software e R$ 282.524,64 em serviços de suporte e manutenção.

9.4. Inicialmente, a unidade técnica comparou os preços da ata de registro de preços com três parâmetros: preços registrados em cartório, preços no site da MicroStrategy e preços contratados pelo Serpro em 2015 (peça 40, p. 39, figura 2):

Plataforma MicroStrategy	Número de CPU/ Licença requisitadas	Custo por Plataforma (R$)						
		Preço da Ata de Registro de Preço	Preço Registrado em Cartório 2016	% sobrepreço	Preço no Site da MicroStrategy*	% sobrepreço	Preço Contratado pelo SERPRO em 2015	% sobrepreço
	(A)	(B)	(C)	(B-C)/C	(D)	(B-D)/D	(E)	(B-E)/E
Architect[21]	10	21.000,00	22.535,21	-6,8%	17.578,08	19,5%	3.542,39	492,8%
Server	5	3.400.000,00	2.704.225,35	25,7%	2.109.369,60	61,2%	966.472,25	251,8%
Web	5	1.550.000,00	1.352.112,68	14,6%	1.054.684,80	47,0%	483.236,10	220,8%
Mobile[22]	5	1.445.500,00	1.352.112,68	6,9%	1.054.684,80	37,1%	483.236,10	199,1%
TOTAL[23]		**32.187.500,00**	**27.267.735,65**	**18,0%**	**21.269.476,80**	**51,3%**	**9.700.146,15**	**231,8%**
Sobrepreço[24]			**4.919.764,35**		**10.918.023,20**		**22.487.353,85**	

9.5. Quanto à aquisição de licenças de software, notadamente duas licenças Architect, duas Server, duas Web e uma Mobile, a unidade técnica considerou os seguintes valores como cenários de superfaturamento, optando pelo cenário "b", isto é, a comparação entre o preço praticado e o "preço no site da MicroStrategy", resultando em superfaturamento de R$ 3.969.550,24 para o Contrato 28/2016 (peça 40, p. 39):

	Sobrepreço das licenças Architect, Server, Web e Mobile (R$)				
	Contrato 28/2016	***Contrato 4/2017***	***Cenário a) Preço Registrado em Cartório 2016***	***Cenário b) Preço no Site da MicroStrategy***	***Cenário c) Preço Contrato Serpro 2015***
SUBTOTAL	*11.387.500,00*		*9.509.859,16*	*7.417.949,76*	*3.389.737,58*
Sobrepreço			*1.777.640,84*	***3.969.550,24***	*7.997.762,42*

9.6. Com relação ao suporte e manutenção das licenças, a unidade técnica considerou como parâmetro os preços registrados em cartório pela MicroStrategy (peça 40, p. 42-43):

Suporte e Manut. por Plataforma	*Contrato 28/2016*	*Contrato 4/2017*	*Total de Suporte e Manut.*	*ARP 26/2016*		*Preço registrado em cartório pela MicroStrategy*		*Sobrepreço Total a)*	*Sobrepreço Contrato 28/2016 b)*
	OS 02/2016	*OS 02/2017*							
	Qtd.	*Qtd.*		*Valor unitário (R$)*	*Valor total licenças adquiridas*	*Valor unit.*	*Total*		
Architect	*2*	*5*	*7*	*4.200,00*	*29.400,00*	*4.713,44*	*32.994,08*	*-3.594,08*	*-1.026,88*
Server	*2*	*3*	*5*	*690.000,00*	*3.450.000,00*	*565.613,28*	*2.828.066,40*	*621.933,60*	*248.773,44*
Web	*2*	*3*	*5*	*300.000,00*	*1.500.000,00*	*282.806,64*	*1.414.033,20*	*85.966,80*	*34.386,72*
Mobile	*1*	*4*	*5*	*283.000,00*	*1.415.000,00*	*282.608,64*	*1.413.043,20*	*1.956,80*	*391,36*
TOTAL					*6.394.400,00*		*5.688.136,88*	*706.263,12*	*282.524,64*

9.7. Em suas alegações, a recorrente leva em conta a comparação dos preços na ata de registro de preços com os preços registrados em cartório, cenário em que se apurou um sobrepreço de 18%, sendo que, nesse caso, tal como alegado, a plataforma Architect teria um sobrepreço negativo de 6,8%.

9.8. Contudo, não foi este o parâmetro utilizado por este Tribunal para cálculo do sobrepreço e as alegações da recorrente não trazem elementos que justifiquem a mudança, razão pela qual a alegação deve ser rejeitada.

10. Vícios na metodologia

*"**Leonardo Soares de Oliveira**, chefe de gabinete da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego e gestor dos Contratos 28/2016 e 4/2017, também foi imputada participação em todas as irregularidades, com exceção da contratação com sobrepreço. Coube a este responsável: (i) solicitar e aceitar a entrega de quantidades adicionais de licenças e serviços de TI desnecessárias com base em planejamento de contratação superdimensionada, acarretando pagamentos a maior do que o necessário para o atendimento à finalidade da contratação; (ii) elaborar e aprovar o planejamento de contratação com as falhas já citadas [elidida]; (iii) solicitar e aceitar a entrega de licenças de software e serviços de suporte e manutenção com preços sabidamente não condizentes com os praticados no mercado, que resultou em sobrepreço, com consequente superfaturamento das ordens de serviço emitidas no âmbito dos contratos; e (iv) solicitar e aceitar a entrega de serviços especializados, medidos pela métrica UST, que resultaram no pagamento irregular por serviços técnicos não aferíveis" (voto, peça 320, p. 7, item 39).*

*"**Hélio Francisco de Miranda** exercia as funções de Diretor do Departamento de Emprego e Salário do MTb e de fiscal requisitante dos Contratos 28/2016 e 4/2017, e foi responsabilizado por todas as irregularidades. Praticou os atos de solicitar e aceitar a entrega de: (i) quantidades adicionais de licenças e serviços de TI desnecessárias com base em planejamento de contratação superdimensionada; (ii) objeto da contratação sabidamente desnecessário ("Plataforma Antifraude"); (iii) licenças de software e serviços de suporte e manutenção com preços sabidamente não condizentes com os praticados no mercado; e (iv) serviços especializados, medidos com a métrica UST, que resultaram no pagamento irregular por serviços técnicos não aferíveis" (voto, peça 320, p. 9, item 52).*

10.1. Os recorrentes Hélio Francisco de Miranda e Leonardo Soares de Oliveira alegam que:

a) a metodologia utilizada pela unidade técnica para apuração do suposto sobrepreço apresenta vícios relevantes de origem, limitando-se à análise de propostas comerciais isoladas, desprovidas de validação técnica objetiva e sem qualquer confronto com dados oficiais disponíveis à época, comprometendo a confiabilidade da análise e tornando insubsistente a conclusão de sobrepreço; (peça 330, p. 8 peça 343, p. 19-20 e 30)

b) os valores contratados foram balizados pela tabela oficial de preços registrada em cartório pela própria fabricante MicroStrategy, instrumento que vincula todos os revendedores autorizados no Brasil, inclusive a empresa B2T, responsável pelo fornecimento; (peça 330, p. 9; peça 343, p. 20)

c) deve ser reconhecida a inexistência de superfaturamento, afastando-se as sanções impostas ao recorrente, por falta de amparo fático e jurídico; (peça 330, p. 10; peça 343, p. 22)

d) o valor de R$ 250,00 por UST encontra-se plenamente compatível com os preços praticados por outros órgãos; (peça 343, p. 24)

e) a contratação de 76.000 UST encontra-se devidamente justificada diante da complexidade e da abrangência do objeto contratado; (peça 330, p. 11; peça 343, p. 25)

f) não há qualquer elemento técnico que sustente a acusação de sobrepreço no contrato analisado; a contratação observou os parâmetros usualmente praticados à época; (peça 330, p. 11; peça 343, p. 26)

g) os contratos possuíam execução condicionada à demanda, de modo que somente haveria superfaturamento se os pagamentos tivessem extrapolado os parâmetros razoáveis de mercado, o que não restou caracterizado; (peça 330, p. 12; peça 343, p. 28)

h) o uso de UST como métrica de pagamento era prática adotada por diversos órgãos públicos à época dos fatos e encontrava respaldo nas normas então vigentes; (peça 343, p. 29)

i) não há nos autos demonstração de que tenha sido empregada metodologia estatística confiável, o que fere o princípio da objetividade da prova técnica, amplamente adotado pela jurisprudência do TCU e do Judiciário para balizar condenações que envolvam suposto prejuízo ao erário. (peça 343, p. 31)

Análise

10.2. Os recorrentes questionam a metodologia empregada na indicação do sobrepreço e superfaturamento. Contudo, as alegações não são suficientes para impugnar a metodologia adotada e assim afastar o superfaturamento apurado. A impugnação da metodologia dependeria, por parte dos recorrentes, da demonstração de falha ou impropriedade nos parâmetros utilizados pela unidade técnica, não bastando a alegação genérica de que a metodologia não é confiável ou está eivada de vícios.

10.3. No tocante à parcela do débito no valor de R$ 421.830,00 relativa à cobrança de serviços não aferíveis, faturados em UST, os recorrentes alegam que o valor de R$ 250,00 por UST era compatível com o praticado em outros órgãos, que a contratação de 76 mil UST estava devidamente justificada e que o uso de UST como métrica de pagamento era adotada em diversos órgãos. Contudo, o cerne da irregularidade não é a cobrança em UST, a quantidade de UST ou o valor pago por UST, mas a cobrança por serviços tidos como não aferíveis: "a DTI [do MTb] conclui que foram efetivamente pagas 1.687,32 USTs referentes a serviços não aferíveis identificados nas OSs 03/2016 e 01/2017, do Contrato 28/2016, e 03/2017, do Contrato 04/2017, o que corresponde a R$ 421.830,00, considerando o valor de R$ 250,00 por UST, conforme previsto nos referidos contratos" (peça 40, p. 16, item 47).

10.4. Sobre esse ponto, consta no voto condutor da decisão (peça 320, p. 7):

42. Como exemplo, cita-se a atividade "liderança de equipes", que, segundo o contrato, seria de complexidade "alta", ao custo de 3 UST, R$ 250,00 por UST. Na OS 1/2017 do Contrato 28/2016, uma das OS assinadas pela responsável [Aliny das Neves de Oliveira Lima] despendeu 360 UST com essa atividade, totalizando R$ 90.000,00. Posteriormente, a nota fiscal respectiva foi atestada pelo sr. Leonardo Soares de Oliveira, gestor dos contratos. Conforme pontuou a unidade técnica, "remanesce inexplicado o embasamento para as quantidades de UST despendidas por atividade nas OS, para o preço unitário praticado e de que maneira a entrega de tais atividades pôde ser verificada a fim de justificar o ateste da NF respectiva. E como agravante, a CGU já tinha alertado, em 20/10/2016, sobre os riscos de se dar sequência ao pregão". (g.n.)

10.5. Assim, as alegações, por não se referirem ao cerne da irregularidade que acarretou superfaturamento, não são suficientes para impugnar ou modificar a metodologia adotada para apuração do débito, razão pela qual devem ser rejeitadas.

11. Decisões baseadas em manifestações técnicas e jurídicas

11.1. Os recorrentes Hélio Francisco de Miranda e Leonardo Soares de Oliveira alegam que:

a) parecer da Conjur/MTb, exarado no âmbito da AGU e da CGU, manifestou-se pela viabilidade técnica e jurídica da contratação, validando o procedimento sob os aspectos de legalidade e conveniência administrativa; assim, os recorrentes atuaram com base em pareceres técnicos e jurídicos válidos; (peça 343, p. 21)

b) a vantajosidade da contratação foi reconhecida em parecer técnico da Dataprev, afastando qualquer análise que pudesse ocasionar dano ao erário; (peça 330, p. 10; peça 343, p. 21)

c) não há evidências de que o recorrente agiu com dolo ou culpa, tampouco que sua conduta tenha sido a causa direta e imediata do alegado dano ao erário; a contratação das licenças de software se deu com base em pareceres técnicos e jurídicos favoráveis, incluindo parecer da Conjur/MTb se manifestando pela viabilidade técnica da contratação; (peça 330, p. 13)

d) os recorrentes atuaram com base em documentos técnicos, entre os quais: parecer da Conjur/MTb que autorizou o pregão eletrônico para registro de preços; laudo de auditoria da Dataprev; despacho de autorização da contratação pelo Ministro do Trabalho; parecer da Conjur/MTb apontando a total nulidade de todo o processo administrativo de auditoria empreendido pela CGU; (peça 343, p. 23)

e) os recorrentes atuaram em consonância com a documentação técnica que acompanhava os contratos, com base em pareceres técnicos e jurídicos preexistentes. (peça 343, p. 49)

Análise

11.2. Regularmente citado por este Tribunal, Leonardo Soares de Oliveira não se manifestou, razão pela qual foi declarado revel mediante a decisão recorrida e todas as imputações feitas a ele, como gestor dos Contratos 28/2016 e 4/2017, foram mantidas.

11.3. Com relação à conduta de Hélio Francisco de Miranda, consta no voto condutor da decisão recorrida (peça 320, p. 10):

55. Como bem destacou a unidade técnica, os responsáveis detinham conhecimento das irregularidades, uma vez que o MTb foi alertado pela CGU sobre os riscos de dar seguimento ao PE 24/2016 antes de sua realização. O sr. Hélio Francisco de Miranda, inclusive, foi presidente de grupo de trabalho incumbido de avaliar as recomendações da CGU, cujo relatório final foi ao encontro dos apontamentos do órgão.

56. Segundo o art. 2º, inciso VIII, da IN 4/2014/SLTI/MP, a função de fiscal requisitante do contrato é descrita como o "servidor representante da Área Requisitante da Solução, indicado pela autoridade competente dessa área para fiscalizar o contrato do ponto de vista funcional da Solução de Tecnologia da Informação". Nesse sentido, segundo a jurisprudência do TCU, a negligência de fiscal da Administração na fiscalização de obra ou acompanhamento de contrato atrai para si a responsabilidade por eventuais danos que poderiam ter sido evitados, bem como às penas previstas nos arts. 57 e 58 da Lei 8.443/1992. (g.n.)

11.4. Ainda sobre a atuação de Hélio Francisco de Miranda, consta no relatório que acompanha a decisão recorrida (peça 321, p. 30):

123. Da afirmação de que o responsável Hélio Francisco de Miranda teria atuado apenas como Fiscal Requisitante e elaborado memorando em que teria ratificado recomendações de acórdão do TCU: esclarece-se que as condutas atribuídas ao responsável se referem justamente à sua atuação como Fiscal Requisitante do Contrato e que, como tal, lhe competiria, segundo a Lei 8.666/1993, art. 67: (...)

124. Sobre a competência da função de Fiscal Requisitante, ela está assim definida na IN 4/2014/SLTI/MP, art. 2º, inciso VIII: (...)

(...)

138. (...) espera-se de fiscais de contrato maior zelo no cuidado da coisa pública e o bom senso de não assumir como verdadeira toda e qualquer informação a eles disponibilizada, especialmente quando se referir à legitimidade do pagamento de milhões de reais. Os responsáveis deveriam ter observado suas funções referentes à contratação de licenças de software e serviços com mais cuidado.

139. As evidências carreadas aos autos dão conta de que o Sr. Hélio Francisco de Miranda assinou OS, termos de recebimento definitivo e de homologação dos produtos e artefatos; aquele e o Sr. Lucas da Mota Honorato atestaram NF de pagamento de licenças e/ou serviços de suporte e manutenção, de forma que é direto o nexo entre as condutas dos responsáveis e os danos causados ao Erário. Ressalte-se ainda, como agravante, que os responsáveis tinham conhecimento das irregularidades, tendo o MTb sido alertado pela CGU sobre os riscos de se dar sequência ao pregão PE SRP 24/2016, em 20/10/2016 (antes da realização do certame). Ademais, o Sr. Hélio Francisco de Miranda foi presidente de grupo de trabalho incumbido de avaliar as recomendações desse órgão, cujo relatório final foi ao encontro dos apontamentos da CGU.

11.5. Embora os recorrentes aleguem que suas condutas se basearam em manifestações técnicas e jurídicas, tem-se, nos termos da jurisprudência, que "não cabe o afastamento nem a atenuação da responsabilidade de autoridade que decide com base em pareceres técnicos e jurídicos que contenham erros grosseiros, de fácil detecção pelo dirigente" (Acórdão 10.196/2023-2ª Câmara, relator: Antonio Anastasia).

11.6. De fato, "a adoção desses pareceres [Parecer 2/2017/CGALC/CONJUR-MTb/CGU/AGU, de 18/10/2017, e Parecer 157/2018/CONJUR-MTb/CGU/AGU, de 3/4/2018, ambos elaborados por Arodi de Lima Gomes, também responsabilizado neste processo] como razão de decidir pode ser enquadrado como erro grosseiro, nos termos do art. 28, do Decreto-Lei 4.657/1942 – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, pois poderia ser evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, decorrente de grave inobservância de dever de cuidado,

conforme restou balizado no voto condutor do Acórdão 2.391/2018-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler" (relatório, peça 321, p. 62, item 307). (g.n.)

11.7. Quanto ao parecer técnico da Dataprev, foi ele utilizado pelo MTb como resposta ao relatório preliminar da AGU e suas considerações foram devidamente refutadas no relatório que acompanha o Acórdão 274/2020-Plenário (TC 022.394/2017-6, apenso), mediante o cumprimento do qual se instaurou a presente TCE. Além disso, a apresentação de tal parecer foi tido como "uma estratégia para desqualificar o trabalho do órgão de controle interno e não seguir as recomendações", servindo "para ganhar tempo para sustentar os pagamentos de faturas à B2T (peça 7, p. 5)" (relatório, peça 321, p. 62, item 308).

11.8. Ainda sobre o parecer técnico da Dataprev, a Comissão de Inquérito instaurada pela Corregedoria da Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho aduziu: "o relatório técnico da Dataprev (...) [i] não tem competência técnica para analisar o processo de licitação em questão. (...) [ii] ignorou completamente os apontamentos da CGU e o Laudo Criminal da Polícia Federal. (...) [iii] não aborda o que poderia se entender por fraudes nos preços e equipamentos. (...) [iv] não faz referência sobre o produto 'Plataforma Antifraude MicroStrategy', que não existe no rol de produtos fornecidos pelo desenvolvedor" (relatório, peça 321, p. 70, item 348.17).

11.9. Desse modo, a mera alegação desses recorrentes, assim como de outros responsáveis ao longo desta instrução, de que agiram respaldados por pareceres técnicos e jurídicos não é suficiente para infirmar as irregularidades que motivaram a condenação em débito, nem afastar suas responsabilidades. Primeiro, por não se tratar de manifestações vinculantes. Segundo, porque houve a responsabilização do próprio parecerista jurídico do Ministério do Trabalho que chancelou a contratação da empresa B2T. Terceiro, porque o parecer da Dataprev padece de várias fragilidades que o infirmam como justificativa para decisões tomadas após sua prolação.

11.10. Ante o exposto, deve-se rejeitar a alegação.

12. Responsabilidade de Leonardo Soares de Oliveira

12.1. O recorrente Leonardo Soares de Oliveira alega que:

a) a falta de clareza na composição da "Plataforma Antifraude" por si só não configura superfaturamento; para tanto, seria necessária a demonstração de que os produtos entregues eram inservíveis, subutilizados ou sequer existentes, o que não ocorreu nos autos; (peça 343, p. 29)

b) a imprecisão decorre de falhas na fase de planejamento e estruturação da licitação, notadamente na elaboração do termo de referência, etapas que não contaram com sua participação, cuja atuação restringiu-se à execução contratual posterior; (peça 343, p. 29, 36, 41-42, 48 e 52-53)

c) o recorrente não participou na formação dos preços contratados, tampouco na definição dos quantitativos; sua atuação foi restrita à fase de execução, sendo suas ações sempre amparadas por pareceres técnicos e jurídicos das áreas competentes; (peça 343, p. 29, 38, 44, 49-50 e 56)

d) nos termos do artigo 28 da Lindb e do Decreto 9.830/2019, para a responsabilização de agente público por danos decorrentes de sobrepreço, é imprescindível a demonstração de dolo ou erro grosseiro, o que não se verifica no caso em análise; não se demonstrou que o agente tenha desconsiderado valores oficiais, agido com parcialidade ou contribuído de forma deliberada para qualquer sobrepreço; (peça 343, p. 31, 41, 53 e 55)

e) o superdimensionamento da quantidade de licenças e serviços técnicos e de suporte associados ocorreram preponderantemente na fase de planejamento e contratação, anterior à atuação do ora recorrente como gestor dos contratos; (peça 343, p. 32)

f) na ausência de evidências que comprovem a participação direta do recorrente nas decisões que resultaram nas irregularidades apontadas, e considerando que sua atuação ocorreu após a fase de planejamento e contratação, não há fundamento jurídico para imputar-lhe responsabilidade solidária pelos danos identificados; (peça 343, p. 34)

g) os pagamentos à B2T somente foram retomados após autorização expressa da Conjur/MTb, e as ordens de serviço continuaram a ser emitidas e entregues regularmente ao fiscal do contrato, ora recorrente, dentro das balizas legais e institucionais; (peça 343, p. 35)

h) o ora recorrente, na condição de gestor dos contratos, agiu com zelo e diligência administrativa; (peça 343, p. 39)

i) não houve individualização das condutas e demonstração inequívoca do nexo de causalidade entre o ato e o dano; (peça 343, p. 41)

j) não foi identificada qualquer movimentação financeira, direta ou indireta, que envolvesse o recorrente e os sócios ou representantes das empresas contratadas; (peça 343, p. 52)

k) não há nos autos prova de conduta dolosa, culpa grave ou ato de má-fé por parte do recorrente, não havendo fundamentos técnicos ou jurídicos que justifiquem a imputação de responsabilidade pelos vícios pré-existentes ao início de sua gestão; (peça 343, p. 56)

l) não há demonstração de que os atos praticados pelo recorrente por si só teriam sido suficientes ou determinantes para a ocorrência do dano apontado, o que torna incabível a responsabilização solidária. (peça 343, p. 59)

Análise

12.2. Não procede a alegação de que não houve individualização da conduta do recorrente. As condutas que motivaram sua condenação estão devidamente especificadas tanto na matriz de responsabilização (peça 40, p. 80-142), como no relatório que acompanha a decisão recorrida. No voto do Acórdão 1971/2025-Plenário (embargos de declaração) consta (peça 425, p. 24, item 34): "Já a individualização das condutas dos responsáveis para fins de aplicação da sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública constou do capítulo IX do voto que conduziu a decisão atacada" [peça 320, p. 28-29].

12.3. A alegação de ausência de responsabilidade pelo planejamento da licitação já foi acolhida no relatório que acompanha a decisão recorrida, afastando-se a imputação de "elaborar e aprovar o planejamento de contratação" com sobrepreço (irregularidade 350.1.3), considerando-se como causa da irregularidade "as condutas referentes à elaboração, planejamento e/ou aprovação de licitação com sobrepreço, bem como ao fornecimento do produto com sobrepreço" (relatório, peça 321, p. 18, item 57), o que não poderia ser atribuído ao ora recorrente (ibidem, p. 23, item 74). Por essa razão, o relator a quo entendeu o ora recorrente deveria ser inabilitado por um período menor ao de outros responsáveis (voto, peça 320, p. 29, item 194). As irregularidades remanescentes, que justificaram a responsabilização do recorrente, referem-se à execução dos contratos dos quais o recorrente era gestor.

12.4. Quanto à qualificação das condutas como erro grosseiro para efeito de enquadramento no artigo 28 da Lindb, o relator a quo concluiu (voto, peça 320, p. 27):

180. Quanto à responsabilização por erro grosseiro, para fins de dano, essa avaliação faz-se desnecessária, permanecendo sujeita apenas à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação. Isso porque a jurisprudência desta Corte exige a caracterização de erro grosseiro apenas para fins de sanção, mas não para fins de ressarcimento ao Erário. Ainda assim, os elementos trazidos nos presentes autos são suficientes para caracterizar erro grosseiro, decorrente de uma grave inobservância de um dever de cuidado e zelo com a coisa pública.

12.5. No tocante à alegação de que não houve enriquecimento ilícito ou qualquer movimentação financeira entre o recorrente e as empresas contratadas, consta no voto condutor da decisão recorrida: "a obrigação de ressarcimento de dano ao Erário, em TCE, é atribuída não somente a quem tenha se enriquecido sem causa às custas do Erário, mas também a todo aquele que tenha dado causa a esse dano, ainda que dele não tenha obtido qualquer vantagem" (peça 320, p. 19, item 121). E é entendimento deste Tribunal que "o julgamento pela irregularidade das contas do responsável com condenação para que ele promova o ressarcimento de dano ao erário independe de ter havido ou não prática de ato de improbidade administrativa ou obtenção de vantagem pessoal em decorrência da gestão de recursos públicos, uma vez que a jurisdição do TCU é exercida de forma

independente e autônoma à persecução eventualmente realizada pelo Ministério Público com base na Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa)" (Acórdão 11228/2023-1ª Câmara, relator: Jorge Oliveira; Acórdão 1045/2022-2ª Câmara, relator: Augusto Nardes).

12.6. Ante o exposto, as alegações não são suficientes para afastar a responsabilidade do recorrente pelas condutas a ele imputadas, razão pela qual devem ser rejeitadas.

13. Direcionamento da licitação

13.1. O recorrente Leonardo Soares de Oliveira alega que:

a) a escolha da solução mencionada decorreu da continuidade administrativa de uma infraestrutura tecnológica já em funcionamento no MTb, voltada à estruturação de uma plataforma de Business Intelligence (BI) interoperável com as bases de dados existentes, cuja eficiência dependia da manutenção da compatibilidade sistêmica; (peça 343, p. 46)

b) o TCU já reconheceu que a indicação de marca pode ser admitida, desde que voltada à padronização, à compatibilidade com plataformas existentes ou à garantia da qualidade e funcionalidade do objeto; (peça 343, p. 46-47)

c) a solução MicroStrategy já era utilizada pelo Ministério do Trabalho e a sua escolha foi amparada em parecer técnico emitido à época, justificando a padronização da ferramenta de BI; (peça 343, p. 47)

d) não se verifica direcionamento ilícito da licitação, mas sim a aplicação legítima da exceção prevista na legislação, com base na continuidade de serviços e na manutenção de um ambiente tecnológico coeso, integrado e funcional. (peça 343, p. 47)

13.2. O recorrente João Rufino de Sales acrescenta que:

a) a contratação da solução MicroStrategy se deu com base em estudos técnicos detalhados; a escolha da solução foi fundamentada em um Estudo Técnico Preliminar elaborado por equipe especializada, que avaliou as demandas operacionais do órgão; (peça 384, p. 12-13)

b) não há elemento que demonstre direcionamento indevido na escolha da solução ou violação a princípios licitatórios; a opção pela MicroStrategy decorreu de um processo técnico transparente, devidamente documentado e respaldado por pareceres especializados. (peça 384, p. 13)

Análise

13.3. Não obstante o recorrente alegue que não participou da fase de planejamento da licitação, mas tão somente da execução dos contratos, e isso já tenha sido reconhecido por este Tribunal, o recorrente apresenta neste ponto alegações relativas ao apontado direcionamento da licitação e consequente restrição à competitividade, que não se referem a imputações que lhe foram feitas, mas que a rigor confirmam a irregularidade e procuram justificá-la em nome da continuidade administrativa, dado que o Ministério do Trabalho alegadamente já utilizava a solução da MicroStrategy. Nesse sentido, não se trataria de um direcionamento ilícito, mas de direcionamento amparado na lei e no entendimento deste Tribunal. Ocorre que, se procedente a alegação, o certame em questão se configuraria como mera simulação.

13.4. Quanto à responsabilidade de todos os envolvidos na irregularidade, tem-se que, "para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, pode ser tipificado como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) o direcionamento de licitação para marca específica sem a devida justificativa técnica" (Acórdão 1264/2019-Plenário, relator: Augusto Nardes). E no caso vertente, além de não haver tal justificativa técnica, optou-se por se realizar uma licitação direcionada à aquisição de uma solução inexistente no mercado ("Plataforma Antifraude"), em favor da empresa B2T, única a oferecer tal solução.

13.5. Consta dos autos (instrução, peça 40, p. 19-20):

61. A unidade técnica ressaltou que a exigência de marca para a solução BI da MicroStrategy impediu que empresas fornecedoras de outras soluções ofertassem plataformas próprias de antifraude e solicitou que o Ministério apresentasse justificativas técnicas e econômicas que impediriam a adoção de solução BI distinta da plataforma MicroStrategy.

62. O MTb refutou que o DOD [Documento de Oficialização da Demanda] se ampara no princípio da padronização, previsto no art. 15, inciso I, da Lei 8.666/1993, alegando que o órgão teria utilizado

recentemente a solução BI MicroStrategy para a gestão de informações operacionais e estratégicas através de serviços realizados pelo Serpro.

63. Em nova análise, a Sefti reforçou que a jurisprudência do TCU é contundente ao afirmar que a indicação de marca só é admissível se ficar comprovado que é a única capaz de atender às necessidades da Administração (Súmula 270, Acórdão 559/2017-Plenário, Relator: Ministro Benjamim Zymler e outros). Ademais, independentemente do objeto a ser contratado, a opção pela padronização deve estar fundamentada em ampla pesquisa e comparação efetiva com alternativas existentes no mercado, não sendo suficiente a mera afirmação de que o órgão já utilizava determinado hardware e/ou software em seu ambiente (Acórdão 248/2017-Plenário, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues).

64. Mas, como já demonstrado pela CGU, o ETP da contratação não apresentou possíveis alternativas à contratação de uma ferramenta de BI que atendesse às necessidades identificadas no combate à fraude de benefícios, além disso, o estudo não avaliou contratações de soluções similares já realizadas pelo próprio órgão ou por outros órgãos/entidades da APF, e tampouco avalia diferentes soluções de BI disponíveis no mercado que atendessem aos requisitos da contratação, conforme prevê o art. 12, II, a) e c), da IN 4/2014/SLTI/MP (TC 022.394/2017-6 – apenso, peça 123, p. 107-111).

65. Por fim, na descrição da solução de TI, o ETP (TC 022.394/2017-6 – apenso, peça 2, p. 55) já define qual solução deve ser contratada, e a descrição das funcionalidades da solução mais se assemelham à propaganda da ferramenta do que a uma descrição imparcial que deve nortear a escolha de solução a ser contratada. (g.n.)

13.6. Assim, observa-se que o Ministério do Trabalho já havia alegado o princípio da padronização para a escolha da BI MicroStrategy, o que foi rejeitado pela unidade técnica deste Tribunal, tendo em vista que o ETP não avaliou possíveis alternativas, optando-se desde logo pela solução da MicroStrategy oferecida pela B2T.

13.7. Além disso, a justificativa do Ministério do Trabalho de que "a aquisição de licenças específicas da MicroStrategy [seria para] garantir o retorno dos investimentos de TI já realizados pelo Ministério" foi refutada pela CGU porque "o MTb não possuía ambiente de infraestrutura adequado para a execução dos serviços contratados no âmbito do PE SRP 24/2016", nem havia "licenças da plataforma MicroStrategy instaladas em máquinas do MTb, previamente à realização da nova contratação", sendo que a unidade técnica deste Tribunal "corroborou que não houve comprovação do aproveitamento de investimentos já realizados em treinamento de pessoal e emprego da plataforma MicroStrategy" (peça 40, p. 20, itens 66-69).

13.8. Ante o exposto, deve-se rejeitar a alegação.

14. Sentença da Justiça Federal

14.1. O recorrente Leonardo Soares de Oliveira alega que:

a) a empresa B2T ajuizou ação de cobrança na Justiça Federal pleiteando o pagamento de R$ 2.097.684,50 por serviços executados no âmbito do Contrato 04/2017, recebendo sentença favorável, em que se acolheu integralmente os argumentos da empresa e reconheceu que os serviços foram efetivamente prestados, solicitados por setores da Administração e validados tecnicamente; (peça 343, p. 44-45)

b) a decisão judicial reforça que a atuação do recorrente ocorreu em contexto institucional de continuidade de serviços validados e absorvidos por pareceres técnicos e decisões hierarquicamente superiores; (peça 343, p. 45)

c) a sentença reafirma que a continuidade dos pagamentos e das execuções contratuais resultou de decisões institucionais, respaldadas por pareceres jurídicos da Consultoria Jurídica do MTb, conforme já demonstrado nos autos (Pareceres AGU/MTb); não houve qualquer apontamento do juízo quanto à prática de ato ímprobo, doloso ou de má-fé por parte do gestor ora recorrente; (peça 343, p. 45)

d) a sentença reconhece a existência de documentos e e-mails emitidos pelos setores técnicos do MTb validando as entregas, o que reforça a inexistência de omissão, fraude ou conduta dolosa na atuação do recorrente, cujo papel à época era de mero gestor contratual, sem autonomia para suspender ou interferir nos atos administrativos previamente autorizados pela alta administração e pelos órgãos técnicos; (peça 343, p. 45)

e) portanto, a sentença judicial afasta a tese de que o recorrente teria contribuído, por ação ou omissão, para prejuízo ao erário, e corroborando sua conduta diligente e de boa-fé frente às responsabilidades que lhe foram delegadas; (peça 343, p. 45)

f) a sentença judicial proferida nos autos da Ação de Cobrança n.º 1002375-10.2019.4.01.3400 reconheceu a regularidade das entregas contratuais e a boa-fé da Administração, condenando a União ao pagamento de valores em razão dos serviços efetivamente prestados pela empresa B2T, com comprovação de solicitações e validações técnicas. (peça 343, p. 52)

Análise

14.2. A referida sentença judicial foi proferida em 9/6/2021 e é clara ao aduzir que:

Tal como esclarecido na inicial, em razão da inexistência de título executivo, a parte autora ajuizou a presente ação de cobrança, objetivando apenas o pagamento dos valores de contraprestação pelos serviços prestados ao extinto Ministério do Trabalho nas seguintes circunstâncias:

a) Ordens de Serviços abertas em 20/12/2017, cujos serviços foram efetivamente prestados em fevereiro e março do ano de 2018 , mas que não tiveram o aceite pelo então MTb;

b) Serviços prestados pela B2T, de julho a dezembro do ano de 2017, em que o então MTb não emitiu as Ordens de Serviços, conforme previa o contrato, mas continuou a solicitar os serviços à B2T por email.

(...)

Nessas circunstâncias, apesar da informação de suspensão dos pagamentos relacionados ao Contrato n. 04/2017, firmado entre o extinto MTb e a B2T, não há como afirmar má-fé na conduta da autora.

Muito pelo contrário, ela continuou a prestar os serviços por diversos meses, ainda que nas condições expostas na peça de ingresso.

Necessário repisar que o órgão [Ministério do Trabalho] da própria ré [União] atestou que os serviços prestados pela autora foram realizados e confirmou a procedência das alegações, o que inclui os valores requeridos.

14.3. Portanto, a sentença se limitou a reconhecer como devido o pagamento por serviços alegadamente prestados, alegação corroborada pelo próprio Ministério do Trabalho.

14.4. A sentença nem incidentalmente abordou as irregularidades tratadas nesta TCE, e ainda que o fizesse não vincularia a atuação e as decisões deste Tribunal, porquanto "a sentença proferida pelo juízo cível, sob qualquer fundamento, não vincula a decisão proferida pelo TCU. 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 1663/2021-2ª Câmara, relator: Marcos Bemquerer).

14.5. Ante o exposto, a alegação deve ser rejeitada, porquanto em nada altera a situação jurídica do recorrente a prolação de sentença judicial em 2021 autorizando o pagamento por serviços que o próprio Ministério do Trabalho reconheceu como devidos e que sequer incidentalmente aborda as irregularidades tratadas nesta TCE.

15. Detração

15.1. O recorrente Leonardo Soares de Oliveira alega que:

a) o acórdão recorrido reconheceu a possibilidade de aplicação do § 3º do artigo 22 da Lindb, ao considerar a sanção anteriormente imposta pela CGU às empresas Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. e QUBO Tecnologia e Sistemas Ltda., por se referirem aos mesmos fatos apurados na presente tomada de contas especial; (peça 343, p. 59-60)

b) esse tratamento não foi estendido ao recorrente, que também foi processado e sancionado no âmbito da CGU, tendo inclusive sofrido a penalidade mais gravosa de demissão do serviço público; (peça 343, p. 60)

c) o respeito à proporcionalidade, à razoabilidade, à boa-fé objetiva e à ausência de prejuízo comprovado ao erário impõe, no caso concreto, o reconhecimento da detração da pena já aplicada ao recorrente pela CGU, nos termos do § 3º do artigo 22 da Lindb e da jurisprudência consolidada deste Tribunal. (peça 343, p. 62)

Análise

15.2. O recorrente teve suas contas julgadas irregulares, foi condenado em débito e inabilitado para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública pelo período de sete anos.

15.3. O recorrente alega que a detração prevista no artigo 22, § 3º, da Lindb ("as sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato") foi aplicada às empresas penalizadas neste processo, mas não foi aplicado a ele, que sofreu a pena de demissão.

15.4. Ocorre que há possibilidade de detração, porquanto "a penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública (art. 60 da Lei 8.443/1992) não configura bis in idem com a pena de demissão estipulada no art. 132, inciso XIII, da Lei 8.112/1990" (Acórdão 766/2018-Plenário, relator: Benjamin Zymler). Tampouco possuem tais penalidades a mesma natureza, para efeito da aplicação do artigo 22, § 3º, da Lindb.

15.5. Ante o exposto, deve-se rejeitar a alegação.

16. Inexistência de dolo ou erro grosseiro – artigo 28 da LINDB

*"**Aliny das Neves de Oliveira Lima**, gestora substituta dos Contratos 28/2016 e 4/2017, por sua vez, foi responsabilizada pela cobrança por atividades que não resultaram em um produto aferível. Sua conduta foi a de assinar ordem de serviço contendo atividades cuja execução e razoabilidade da quantidade de UST despendidas e do preço unitário praticado eram impossíveis de se verificar" (voto, peça 320, p. 7, item 41).*

16.1. A recorrente Aliny das Neves de Oliveira Lima alega que:

a) o artigo 28 da Lindb exige, para a imposição de sanção ao agente público, a demonstração de dolo ou erro grosseiro; (peça 323, p. 1)

b) apenas subscreveu, na qualidade de gestora substituta e em caráter meramente formal e temporário, a Ordem de Serviço 01/2017; não participou do planejamento, da fiscalização, do ateste ou do pagamento de qualquer parcela contratual; atuou unicamente diante da ausência do gestor titular; (peça 323, p. 2)

c) não havia qualquer ordem formal de suspensão da licitação em curso, a despeito de recomendação anterior da CGU; sua assinatura visava apenas permitir a continuidade dos serviços já licitados, diante da urgência demandada pelos setores do órgão; (peça 323, p. 2)

d) não se pode extrair dolo, tampouco imprudência qualificada, de uma atuação ocasional e subordinada, sobretudo quando o contrato estava vigente e com determinação superior de continuidade, conforme pareceres e memorandos administrativos juntados aos autos. (peça 323, p. 2)

Análise

16.2. No tocante à aplicação do artigo 28 da Lindb ao caso vertente, consta no condutor do Acórdão 1971/2025-Plenário (embargos de declaração) (peça 425, p. 24, item 34): "33. Outro aspecto que merece ser registrado é o de que a deliberação embargada expressamente avaliou as circunstâncias em torno dos agentes públicos então responsabilizados, os obstáculos e as dificuldades reais de cada um dos gestores, além das exigências das políticas públicas a seu cargo, que poderiam impedir ou dificultar suas condutas de forma diversa (vide capítulo VIII do voto que conduziu o acórdão)".

16.3. Além disso, consta no relatório que acompanha a decisão recorrida (peça 321, p. 14):

37. Tipicamente, há duas vertentes para tentar afastar a responsabilização dos agentes públicos utilizando como fundamento nos novos artigos da LINDB: (i) com base no art. 22: (...); e (ii) com base no art. 28: o agente público somente poderia ser sancionado pelo TCU ou ser obrigado a ressarcir o dano ao Erário a que dera causa se configurado dolo ou erro grosseiro.

(...)

39. Em relação à responsabilização por erro grosseiro, as decisões até o momento proferidas parecem se inclinar majoritariamente para a equiparação conceitual do 'erro grosseiro' à 'culpa grave'. Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, tem-se considerado como erro grosseiro o que resulta de grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública (Acórdão 2.391/2018-Plenário, Rel. Min.

Benjamin Zymler; Acórdão 2.924/2018-Plenário, Rel. Min. José Mucio Monteiro; Acórdão 11.762/2018-2ª Câmara, Min.-Rel. Marcos Bemquerer; Acórdãos 957, 1.264 e 1.689, todos de 2019, do Plenário e relatados pelo Min. Augusto Nardes). Veja-se conceituação de erro grosseiro em trecho do voto do Acórdão 2.391/2018-Plenário (grifos acrescidos):

'82. Dito isso, é preciso conceituar o que vem a ser erro grosseiro para o exercício do poder sancionatório desta Corte de Contas. Segundo o art. 138 do Código Civil, o erro, sem nenhum tipo de qualificação quanto à sua gravidade, é aquele "que poderia ser percebido por pessoa de diligência normal, em face das circunstâncias do negócio" (grifos acrescidos). Se ele for substancial, nos termos do art. 139, torna anulável o negócio jurídico. Se não, pode ser convalidado.

83. Tomando como base esse parâmetro, o erro leve é o que somente seria percebido e, portanto, evitado por pessoa de diligência extraordinária, isto é, com grau de atenção acima do normal, consideradas as circunstâncias do negócio. O erro grosseiro, por sua vez, é o que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, consideradas as circunstâncias do negócio. Dito de outra forma, o erro grosseiro é o que decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave.'

40. Quanto ao alcance da expressão 'erro grosseiro', o Ministro Antônio Anastasia defendeu que o correto seria considerar 'o erro grosseiro como culpa grave, mas mantendo o referencial do homem médio' (Acórdão 2.012/2022-2ª 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 (LINDB, art. 22).

41. Impende ressaltar, ainda, que a jurisprudência do TCU sinaliza que as alterações promovidas na LINDB pela Lei 13.655/2018, em especial a inclusão do art. 28, não provocaram modificação nos requisitos necessários para a responsabilidade financeira por dano ao Erário. No voto do Acórdão 2.012/2022-2ª Câmara, acima referido, o ministro relator reconheceu a tendência jurisprudencial desta Corte em se exigir a caracterização de erro grosseiro apenas para fins de sanção, mas não para fins de ressarcimento ao Erário, sendo, contudo, necessária essa caracterização no caso de condenação fundamentada nessa modalidade ou em culpa grave:

24. Não desconheço que esta Corte tem ainda se inclinado no sentido de que a exigência para se demonstrar que o agente praticou conduta que caracteriza erro grosseiro aplica-se somente para fins de multa, e não para reparação de dano. Aí identifico uma terceira contradição/fragilidade nos acórdãos recorridos/embargados, visto que, como visto anteriormente, toda fundamentação para responsabilização do ex-prefeito se deu com base em suposta conduta qualificada pelo erro grosseiro ou pela culpa grave. Desse modo, ainda que contraditória com julgados deste TCU (Acórdão 2.768/2019-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler), a fundamentação da condenação com base em culpa grave ou erro grosseiro impõe à Administração Pública a comprovação desses elementos subjetivos, em penhor da teoria dos motivos determinantes.

42. Nessa linha, o dever de indenizar os prejuízos ao Erário permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, como é de praxe no âmbito da responsabilidade aquiliana (extracontratual), inclusive para fins do direito de regresso, tendo em vista o tratamento constitucional dado à matéria (CF/1988 art. 37, § 6º):

'Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.'

43. Confira-se, a esse respeito, a fundamentação adotada no Acórdão 2.391/2018- Plenário, a qual ilustra com clareza o tratamento jurisprudencial que vem sendo empregado à matéria, nos termos do voto proferido pelo Relator, Exmo. Min. Benjamin Zymler:

'146. Isso ocorre porque as alterações promovidas na LINDB, em especial no art. 28, não provocaram uma modificação nos requisitos necessários para a responsabilidade financeira por débito.

147. O dever de indenizar os prejuízos ao erário permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, como é de praxe no âmbito da responsabilidade aquiliana, inclusive para fins de regresso à administração pública, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição:

*'6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou **culpa**.' (grifos acrescidos).*

148. Como regra, a legislação civil não faz nenhuma distinção entre os graus de culpa para fins de reparação do dano. Tenha o agente atuado com culpa grave, leve ou levíssima, existirá a obrigação de indenizar. A única exceção se dá quando houver excessiva desproporção entre a gravidade da culpa e o dano. Nesta hipótese, o juiz poderá reduzir, equitativamente, a indenização, nos termos do art. 944, parágrafo único, do Código Civil.

149. No presente caso, compreendo que o responsável agiu com culpa na consumação da irregularidade, não havendo nenhuma desproporcionalidade entre o seu grau de negligência, verificado no cometimento do ato inquinado, e o dano que causou ao erário.

150. Sendo assim, compreendo que o Sr. [...] deve ser condenado em débito, mas, diante da ausência de culpa grave, deve ser dispensado da aplicação de multa.'

44. Citam-se, na mesma direção, entre outros, os acórdãos 2.768/2019, 1.958/2022, ambos do Plenário, 5.547/2019-1ª Câmara, todos sob relatoria do Min. Benjamin Zymler; 11.289/2021-1ª Câmara (Rel. Min. Vital do Rêgo) e 5.850/2021-2ª Câmara (Rel. Min. Augusto Nardes), e 2.550/2019-Plenário (Rel. Walton Alencar Rodrigues).

45. Dessarte, considera-se que a aplicação das disposições da LINDB, em especial aquelas previstas nos dispositivos invocados, encontra-se plenamente incorporada à prática jurisprudencial desta Corte de Contas.

16.4. Em outro ponto, a unidade técnica aduz que (peça 321, p. 25):

82. Aplicando-se o entendimento detalhado à Subseção C.1 em relação aos responsáveis, esclarece-se também que a presente TCE trata de responsabilidade financeira por dano ao Erário, não se aplicando a regra da LINDB, art. 28 (responsabilização em caso de dolo ou erro grosseiro), uma vez que o dever de indenizar prejuízos aos cofres públicos permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, tendo em vista o tratamento constitucional dado à matéria (CF/1988, art. 37, § 6º). Ainda assim, os elementos trazidos nos presentes autos são suficientes para caracterizar erro grosseiro, decorrente de grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública.

16.5. Sobre a matéria e as considerações da unidade técnica sobre a recorrente, consta no voto condutor da decisão recorrida (peça 320, p. 27):

178. A AudTCE apresentou referencial jurisprudencial deste Tribunal acerca da aplicação do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro – LINDB) ao caso concreto, notadamente de alguns dos artigos recém-incluídos pela Lei 13.655/2018: arts. 22 (sobre obstáculos e dificuldades do gestor) e 28 (responsabilização em caso de dolo ou erro grosseiro), bem como da demonstração de boa-fé, temas presentes nas alegações de defesa de vários responsáveis.

179. Foram avaliadas as circunstâncias em torno do agente público, os obstáculos e as dificuldades reais do gestor, além das exigências das políticas públicas a seu cargo, que poderiam impedir ou dificultar sua conduta de forma diversa.

180. Quanto à responsabilização por erro grosseiro, para fins de dano, essa avaliação faz-se desnecessária, permanecendo sujeita apenas à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação. Isso porque a jurisprudência desta Corte exige a caracterização de erro grosseiro apenas para fins de sanção, mas não para fins de ressarcimento ao Erário. Ainda assim, os elementos trazidos nos presentes autos são suficientes para caracterizar erro grosseiro, decorrente de uma grave inobservância de um dever de cuidado e zelo com a coisa pública.

16.6. No caso vertente, a recorrente assinou a OS 01/2017, em relação à qual se registrou no relatório que acompanha o Acórdão 274/2020-Plenário (TC 022.394/2017-6, apenso):

249. Também descrita no quadro, a OS 01/2017 (peça 35, p. 19-25), referente ao período de 02/01/2017 a 31/01/2017 (22 dias úteis, equivalente a 176 horas de trabalho, se considerado oito horas de trabalho por dia), apresentou um empregado que produziu 504 USTs em 152 horas trabalhadas a um custo de R$ 126.000,00, equivalente a um custo de R$ 828,95 por hora trabalhada.

(...)

251. Em todo caso, reforça-se a constatação de sobrepreço identificada pelos altos valores desembolsados por hora (que chega a R$ 828,95 por hora de trabalho de um empregado) e por posto de

trabalho (um empregado chega a ser responsável pela produção de USTs equivalentes a R$ 126.000,00 em um único mês).

16.7. Registre-se que o valor apurado de R$ 126.000,00 foi imputado como débito solidário à ora recorrente, o que ocasionou a aplicação a ela da multa prevista no artigo 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 48.000,00.

16.8. A assinatura de uma OS prevendo o pagamento desproporcional de UST (unidade de serviços técnicos) constitui erro grosseiro para efeito de responsabilidade por este Tribunal e justifica a responsabilização da ora recorrente. O fato de haver atuado como gestora substituta do contrato não ameniza sua participação na irregularidade e no resultante dano ao erário.

16.9. Ante o exposto, deve-se rejeitar a alegação.

17. Dificuldades concretas do agente público – artigo 22 da LINDB

17.1. A recorrente Aliny das Neves de Oliveira Lima alega que:

a) o artigo 22 da Lindb impõe ao julgador a obrigação de considerar as circunstâncias práticas e os obstáculos reais enfrentados pelo agente público;

b) a recorrente não apenas atuou em caráter substituto, como o fez com base em memorandos internos que respaldavam a continuidade da contratação; havia um parecer favorável da Conjur e determinação formal de autoridade superior para manter a empresa B2T em execução contratual; (peça 323, p. 2-3)

c) a recorrente encaminhou posteriormente todos os processos da empresa à autoridade máxima do órgão, expondo a situação e solicitando providências, conduta que revela zelo, responsabilidade e ausência de omissão dolosa. (peça 323, p. 3)

d) não se pode responsabilizar a recorrente por danos cuja causa eficiente reside em outras instâncias da cadeia decisória; a recorrente não participou do planejamento contratual, tampouco da fiscalização da execução dos serviços; (peça 323, p. 3)

e) o voto condutor da decisão sequer indica ato comissivo ou omissivo que tenha ensejado dano direto ao erário por parte da recorrente; pelo contrário, evidencia-se que a sua atuação se deu em contexto de força maior hierárquica, com limitação absoluta de competência para suspender, interromper ou rever a licitação em curso. (peça 323, p. 3)

Análise

17.2. No tocante à aplicação do artigo 22 da Lindb ao caso vertente, consta no relatório que acompanha a decisão recorrida (peça 321, p. 14):

37. Tipicamente, há duas vertentes para tentar afastar a responsabilização dos agentes públicos utilizando como fundamento nos novos artigos da LINDB: (i) com base no art. 22: as circunstâncias em torno do agente público teriam impelido o responsável às condutas inquinadas ou o impedido de praticar as condutas adequadas, inexistindo conduta diversa daquela adotada; e (ii) com base no art. 28: (...).

38. Assim, em relação às circunstâncias em torno do agente público, para afastamento da responsabilidade pelas irregularidades a ele atribuídas, cumpre verificar se se encontram evidenciados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, que teriam impedido ou dificultado sua conduta de forma diversa. Para esses casos, colacionam-se na jurisprudência situações em que o Tribunal, em função do disposto no art. 22 do diploma legal e das peculiaridades dos casos concretos, reduziu o valor de sanções anteriormente aplicadas, a exemplo dos Acórdãos 60/2020-Plenário (Rel. Min. Ana Arraes), 2.463/2019-1ª Câmara (Rel. Min. Bruno Dantas), 1.736/2021-Plenário (Rel. Min. Sub. Augusto Sherman Cavalcanti), 70/2020-Plenário (Rel. Min. Aroldo Cedraz) e 2.973/2019-2ª Câmara (Rel. Min. Ana Arraes).

(...)

83. Quanto ao comando da LINDB, art. 22 (sobre obstáculos e dificuldades do gestor), levando-se em conta os elementos constantes dos autos, verifica-se que não restaram evidenciadas as circunstâncias objetivas que teriam afetado ou prejudicado a sua atuação, impelindo-os [os responsáveis, inclusive a ora recorrente] às condutas inquinadas, constantes de sua responsabilização.

17.3. De fato, a recorrente não se desincumbiu do ônus de demonstrar que circunstâncias práticas, obstáculos ou dificuldades a teriam levado a assinar a OS 01/2017. O fato de haver memorandos internos, parecer favorável da Conjur e determinação formal da autoridade superior não

militam a seu favor no caso vertente, visto que todos se inserem num conjunto mais amplo de circunstâncias que levaram à responsabilização de quase todo o corpo diretivo do Ministério do Trabalho de então.

17.4. Não procede a alegação de que o voto condutor da decisão recorrida não apontou ato ensejador de dano ao erário. A conduta atribuída à recorrente foi a de assinar a OS 01/2017, cuja desproporcionalidade no valor pago a título de USL causou prejuízo de R$ 160 mil.

17.5. Ante o exposto, deve-se rejeitar a alegação.

18. Inquérito policial ou ação penal como fundamento de condenação

18.1. A recorrente Aliny das Neves de Oliveira Lima alega que:

a) houve referência a inquérito penal como reforço da decisão condenatória, quando é pacífico na jurisprudência do STF e do STJ que o inquérito policial possui natureza inquisitiva, não servindo como elemento probatório suficiente para condenações administrativas; (peça 323, p. 4)

b) conforme Súmula-STJ 444 é categórica ao dispor: "É vedada a utilização de inquéritos policiais e ações penais em curso para agravar a pena-base"; (peça 323, p. 4)

c) requer-se que qualquer referência à ação penal ou inquérito policial em andamento seja desconsiderada como fundamento para responsabilização da recorrente neste processo, em estrita observância aos princípios constitucionais do contraditório, ampla defesa e presunção de inocência, bem como à orientação pacífica dos tribunais superiores. (peça 323, p. 5)

Análise

18.2. No voto condutor da decisão recorrida consta (peça 320, p. 7-8):

43. Ainda sobre a participação da sra. Aliny das Neves de Oliveira Lima nos fatos ora apurados, cumpre destacar trechos do relatório final do IPL 338/2017 ("Operação Gaveteiro"), da Polícia Federal (peça 301):

"[...] Já para a função de gestora substituta, LEONARDO ARANTES designa ALINY DAS NEVES DE OLIVEIRA LIMA, Assistente no Gabinete da SPPE. Convém destacar que ALINY mantinha uma relação umbilical com LEONARDO ARANTES, sendo uma fiel aliada. [...]

Pertinente destacar que, após a prisão de LEONARDO ARANTES no bojo da Operação Registro Espúrio, ALINY OLIVEIRA LIMA utilizou de forma indevida o nome do Delegado de Polícia Federal FRANCO PERAZZONI, com o objetivo de conseguir informações internas do Ministério do Trabalho, tudo a mando de LEONARDO ARANTES.

Os fatos estão sendo investigados no IPL n° 565/201988, onde ALINY OLIVEIRA já foi indiciada pela prática do crime previsto no art. 321, parágrafo único, do Código Penal. [...]

Em seu interrogatório, ALINY DAS NEVES DE OLIVEIRA nega que tenha utilizado indevidamente o nome do DPF PERAZZONI, mas confirma que foi indicada ao cargo no Ministério do Trabalho por LEONARDO ARANTES: [...]

Durante o período em que exerceu a função de gestora substituta do contrato, ALINY OLIVEIRA recebeu 45 transferências de LEONARDO ARANTES, que totalizaram o montante de R$ 49.313,05. [...]

Ouvida em Sede Policial, ALINY OLIVEIRA disse que assumiu o cargo de Assessora Técnica do Ministério do Trabalho por indicação de JULIANA ARANTES, irmã de LEONARDO ARANTES. Esclareceu também que os valores acima mencionados foram utilizados para o pagamento de despesas pessoais de LEONARDO ARANTES, fato que comprova a estreita relação de confiança existente entre os dois. [...]" (g. n.)

44. Especificamente sobre o ateste de notas fiscais relativas a serviços contendo atividades cuja execução e razoabilidade da quantidade de UST despendidas e do preço unitário praticado eram impossíveis de se verificar, o relatório da PF informa que:

"[...] Com efeito, as notas fiscais nºs 000.001.175112 e 000.001.176 foram supostamente atestadas por ALEXANDRE FREITAS, Diretor do Departamento de Tecnologia da Informação.

Necessário destacar que a Nota Fiscal n° 000.001.176, emitida no âmbito do Contrato nº 04/2017113, tinha o expressivo valor de R$ 32.887.000,00: [...]

O próprio ALEXANDRE DE FREITAS confirmou a falsificação de sua assinatura, esclarecendo que foi abordado pela investigada ALINY DAS NEVES OLIVEIRA, que lhe apresentou as duas notas fiscais, desacompanhadas do processo, pedindo que ele assinasse os documentos, atestando o recebimento dos produtos/serviços nelas discriminados. [...]

Sobre esse episódio, ALINY OLIVEIRA admite ter sido ela que apôs na Nota Fiscal nº 000.001.176 os dizeres 'Alexandre Freitas' 'Fiscal Técnico', 'Atesto a execução e entrega do referido serviço, referente a presente Nota Fiscal, em 07 de abril de 2017' 'Ratifico o ateste em sete (7) de abril de 2017', negando apenas ter falsificado a rubrica de ALEXANDRE DE FRETIAS. [...]

Esse episódio ilustra com perfeição a forma como eram realizados os atestos/conferências dos produtos e serviços fornecidos pela empresa B2T, com aposição de assinaturas em documentos avulsos, sem qualquer tipo de conferência. Demonstra o acerto da estratégia em nomear membros da ORCRIM para os cargos de gestão e fiscalização dos contratos." (g. n.)

45. Na conclusão do relatório, a Polícia Federal entendeu haver "veementes indícios" dando conta de que a sra. Aliny das Neves de Oliveira integrou a organização criminosa investigada na "Operação Gaveteiro", pois, na qualidade de aliada do sr. Leonardo José Arantes, foi responsável pela falta de gestão e fiscalização dos contratos firmados com a empresa B2T.

46. Cumpre ressaltar que a responsável foi apontada, em denúncia oferecida pelo Ministério Público Federal, como integrante de organização criminosa para a "prática dos crimes de falsidade ideológica, fraude à licitação, peculato, nas modalidades superfaturamento e sobredimensionamento, corrupção e lavagem de capitais", relacionados ao PE 24/2016 (peça 303).

18.3. Observa-se que, não obstante haver referência a relatório de inquérito da Polícia Federal, isso não foi determinante para a condenação da ora recorrente, nem serviu de agravante, até porque este Tribunal entende que "é lícita a utilização de informações produzidas em inquérito policial nos processos do TCU, desde que seja observado, no processo de controle externo, o contraditório e a ampla defesa acerca da prova emprestada" (Acórdão 1061/2020-Plenário, relator: Bruno Dantas), e os responsáveis não foram chamados a responder sobre os elementos presentes no inquérito policial.

18.4. A condenação da recorrente se deu em função da conduta que lhe foi atribuída e que ela não infirmou nem justificou, isto é, assinar, na condição de gestora substituta dos Contratos 28/2016 e 4/2017, a OS 01/2017, relativa a produtos não aferíveis, o que acarretou prejuízo de R$ 160 mil.

18.5. Ante o exposto, deve-se rejeitar a alegação.

19. Suspensão do processo até o trânsito em julgado da ação penal

19.1. A recorrente Aliny das Neves de Oliveira Lima alega que:

a) considerando que tramita perante o TRF-1 ação penal que versa sobre os mesmos fatos objeto deste processo, e que ainda não houve sentença definitiva, requer-se a suspensão do presente feito até o trânsito em julgado da ação penal, nos termos do artigo 313, inciso V, alínea "a", do CPC, e do princípio da prejudicialidade; (peça 323, p. 6)

b) tal providência visa evitar decisões contraditórias entre as esferas penal e administrativa, sobretudo porque eventual sentença penal absolutória que reconheça a inexistência do fato ou a negativa de autoria vinculará o julgamento administrativo. (peça 323, p. 6)

Análise

19.2. Este Tribunal entende que "a existência de ação judicial sobre mesma matéria tratada no TCU não obsta o exercício do controle externo, uma vez que o Tribunal possui jurisdição e competência próprias estabelecidas pela Constituição Federal e pela sua Lei Orgânica (Lei 8.443/1992), e dado o princípio da independência das instâncias cível, penal e administrativa. O juízo administrativo só se vincula ao penal quando neste último é afirmada a inexistência do fato ou que o acusado não foi o autor do ilícito" (Acórdão 3149/2023-2ª Câmara, relator: Augusto Nardes).

19.3. Ademais, não convém o sobrestamento; primeiro, porque no caso específico da recorrente já há elementos suficientes para a condenação na forma deliberada pelo Tribunal; segundo, porque "o sobrestamento de processo por iniciativa do TCU, com vistas a aguardar o desfecho de ação judicial relativa a fato coincidente ou conexo àquele em apuração no processo de controle externo, não é causa suspensiva da contagem do prazo prescricional, por não constituir fato alheio à vontade do Tribunal (art. 7º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022)" (Acórdão 2344/2025-1ª Câmara, relator: Jhonatan de Jesus).

19.4. Ante o exposto, deve-se rejeitar a alegação.

20. Elemento de defesa não analisado

*"50. O sr. **Lucas da Mota Torres Honorato** ocupava as funções de Coordenador-Geral de Preparação e Intermediação da Mão de Obra Juvenil, de substituto eventual do Diretor do Departamento de Políticas de Trabalho e para a Juventude do MTb e de fiscal administrativo substituto dos Contratos 28/2016 e 4/2017, e foi responsabilizado por todas as irregularidades, com exceção do sobrepreço.*

51. Suas condutas incluíram: (i) atestar notas fiscais relativas à aquisição de licenças de software MicroStrategy e de serviços agregados, a despeito dos indícios de superdimensionamento da quantidade licitada; (ii) atestar notas fiscais relativas à aquisição de produto sabidamente desnecessário, em que um dos itens nem sequer se consubstanciava em produto comercializado pela fabricante ("Plataforma Antifraude"); e (iii) solicitar e aceitar a entrega de serviços especializados, medidos pela métrica UST, que resultaram no pagamento irregular pela impossibilidade de comprovar a entrega dos produtos". (voto, peça 320, p. 9)

20.1. O recorrente Lucas da Mota Torres Honorato alega que:

a) o recorrente requer, nos termos do artigo 285 do Regimento Interno/TCU, a consideração como prova nova da peça 92 do TC 006.385/2019-2, consistente em ofício encaminhado à Polícia Federal pelo então Secretário Executivo do Ministério do Trabalho, Antônio Correia, que foi formalmente indicados como prova emprestada em sede de alegações de defesa, mas não foram admitidos nem analisados no acórdão recorrido; (peça 357, p. 4-5)

b) o documento demonstra que o então Ministro do Trabalho, Ronaldo Nogueira de Oliveira, teve ciência das diversas recomendações técnicas e alertas administrativos que apontavam a necessidade de anulação ou suspensão da contratação da solução MicroStrategy; ainda assim, foi dele a ordem expressa para continuidade da contratação e realização dos pagamentos, conforme relatado por seu então Secretário Executivo e confirmado por registros documentais e trocas de e-mails constantes do processo mencionado; (peça 357, p. 5)

c) tais provas evidenciam que o recorrente não exerceu qualquer papel decisório ou influência sobre os fatos apurados, não tendo participado da elaboração dos estudos técnicos, da formação de preços, tampouco da autorização dos contratos, limitando-se ao exercício de cargo comissionado de natureza executiva sem atribuições relacionadas à contratação ora questionada. (peça 357, p. 5)

Análise

20.2. Em suas alegações de defesa, o recorrente já havia apresentado essa alegação e apontado o documento em questão, quando mereceu a seguinte análise (relatório, peça 321, p. 27 e 30):

98. Primeiramente, [Hélio Francisco de Miranda e Lucas da Mota Honorato] transcreveram documento de outro processo – TC 006.385/2019-2, peça 92 – sem identificação de sua autoria, mas que informaram ter sido de Antônio Correia à p. 34 e 31, respectivamente – cujo autor teria exercido o cargo de Secretário Executivo do MTb, endereçado a delegado da Polícia Federal também não identificado. Em tal documento, que seria datado de 6/3/2018, pediu-se a apuração de possíveis delitos na contratação da solução Business Intelligence Antifraude (BI Antifraude).

99. Adiante, atribuíram a responsabilidade pelas ilegalidades cometidas ao então Ministro do Trabalho, o 'Pastor Ronaldo Nogueira de Oliveira', que seria filiado ao PTB, arrolando relatos da conduta deste último no processo de aquisição da solução BI Antifraude.

[Análise]

121. Da transcrição de documento onde ex-Secretário Executivo do MTb, Sr. Antônio Correia, teria solicitado a delegado da PF a apuração de possíveis delitos na contratação da solução Business Intelligence Antifraude (BI Antifraude): ausente das alegações dos responsáveis, além da mera transcrição, de que modo o relato transcrito teria o condão de desfazer o liame entre os responsáveis e as irregularidades a eles atribuídas.

122. Da atribuição de responsabilidade por ilegalidades ao então Ministro do Trabalho, o 'Pastor Ronaldo Nogueira de Oliveira', que seria filiado ao PTB: a alegação, além de carente de evidências a corroborá-la, em nada contribui para desfazer o liame entre os responsáveis e as irregularidades a eles atribuídas. Estas, por sua vez, são corroboradas por evidências convergentes, não contraditadas até o momento pelos responsáveis, a estabelecer o nexo de causalidade entre suas condutas e essas irregularidades.

20.3. No voto condutor da decisão recorrida consta, a respeito do conjunto das alegações apresentadas pelos dois mencionados responsáveis (peça 320, p. 9-10):

53. Em síntese, os argumentos trazidos pelos responsáveis abordaram:

a) ausência de conduta irregular;

b) atribuição de responsabilidade por ilegalidades ao então Ministro do Trabalho, sr. Ronaldo Nogueira de Oliveira;

c) atuação do sr. Hélio Francisco de Miranda apenas como fiscal requisitante, elaborando memorando ratificando recomendações de acórdão do TCU;

d) ausência de processo administrativo contra o sr. Lucas da Mota Honorato;

e) existência de estudo técnico da contratação da ferramenta Business Intelligence Microstrategy;

f) consistência na justificativa para a contratação baseada no princípio da padronização;

g) erro na imputação de agrupamento indevido de ferramentas de TI, restrição da competitividade e favorecimento à B2T;

h) não participação em qualquer ato relacionado ao atestado de capacidade técnica de prestação de serviços;

i) erro na imputação de participação no superdimensionamento da quantidade licitada no âmbito do Contrato 28/2016, na imputação de aplicação de sobrepreço, elaboração do ETP, do TR e da pesquisa de preços;

j) improcedência de imputação da realização de atividades que não geraram produtos aferíveis;

k) revogação de atos dos grupos de trabalho GT1 e GT2 pelo então secretário executivo Helton Yomura; e

l) não participação em atos ilícitos porventura praticados no MTb.

54. Ao examinar as alegações, a AudTCE destacou a ausência de provas aptas a desfazer o liame entre as condutas praticadas e as irregularidades atribuídas aos ex-gestores. Em resumo, limitaram-se a reputar como falsas as imputações que lhes foram dirigidas.

55. Como bem destacou a unidade técnica, os responsáveis detinham conhecimento das irregularidades, uma vez que o MTb foi alertado pela CGU sobre os riscos de dar seguimento ao PE 24/2016 antes de sua realização. O sr. Hélio Francisco de Miranda, inclusive, foi presidente de grupo de trabalho incumbido de avaliar as recomendações da CGU, cujo relatório final foi ao encontro dos apontamentos do órgão.

56. Segundo o art. 2º, inciso VIII, da IN 4/2014/SLTI/MP, a função de fiscal requisitante do contrato é descrita como o "servidor representante da Área Requisitante da Solução, indicado pela autoridade competente dessa área para fiscalizar o contrato do ponto de vista funcional da Solução de Tecnologia da Informação". Nesse sentido, segundo a jurisprudência do TCU, a negligência de fiscal da Administração na fiscalização de obra ou acompanhamento de contrato atrai para si a responsabilidade por eventuais danos que poderiam ter sido evitados, bem como às penas previstas nos arts. 57 e 58 da Lei 8.443/1992.

57. De mesmo modo, este Tribunal entende que, ao atestar notas fiscais concernentes a serviços comprovadamente não prestados, o agente administrativo, no caso, o sr. Lucas da Mota Torres Honorato, tornou-se responsável pelo dano causado ao Erário e, consequentemente, assumiu a obrigação de ressarci-lo.

58. Assim, observa-se que, a despeito de os responsáveis não terem participado do planejamento da contratação, remanescem as condutas inquinadas praticadas por eles durante a execução contratual.

20.4. O recorrente repete a alegação de que o documento à peça 92 do TC 006.385/2019-2 comprovaria a ciência do então Ministro do Trabalho sobre as irregularidades, o que demonstraria a ausência de responsabilidade do recorrente. Contudo, pelos elementos constantes no relatório e voto que fundamentam a decisão, conclui-se que nem o elemento apresentado é novo, nem deixou de ser analisado na decisão recorrida.

20.5. Ademais, ainda que o documento fosse procedente para firmar a responsabilidade do então Ministro do Trabalho, isso em nada alteraria a situação jurídica do recorrente, uma vez que as

irregularidades em relação às quais foi responsabilizado e as condutas que lhe foram atribuídas dizem respeito à execução do contrato.

20.6. Ante o exposto, deve-se rejeitar a alegação.

21. Responsabilidade de Lucas da Mota Torres Honorato

21.1. O recorrente Lucas da Mota Torres Honorato alega que:

a) os autos demonstram ausência de participação, responsabilidade ou poder decisório do recorrente sobre os atos e contratos considerados irregulares; (peça 357, p. 6)

b) o recorrente não tem responsabilidade pela ausência ou pelo teor do estudo técnico preliminar da contratação da solução de Business Intelligence – MicroStrategy; não participou na definição pela padronização da solução MicroStrategy; (peça 357, p. 6)

c) a acusação de favorecimento à empresa B2T tampouco encontra respaldo nos autos em relação ao recorrente; (peça 357, p. 6)

d) o recorrente não participou da aprovação dos atestados de capacidade técnica; nenhuma prova liga o recorrente à definição da quantidade de licenças ou serviços contratados; (peça 357, p. 6)

e) o recorrente não teve qualquer atuação na pesquisa de preços; não atuou na instrução processual do Contrato 28/2016; não foi responsável técnico ou gestor da contratação, tampouco assinou qualquer documento relacionado à definição de valores, quantidades ou fórmulas; (peça 357, p. 7)

f) a CGU, em seu relatório, apontou fragilidades na execução contratual, mas reconheceu que tais falhas decorreram da elaboração do estudo técnico, elaborado sem participação do recorrente, que tampouco atuou na fiscalização de ordens de serviço ou na medição de entregas; (peça 357, p. 7)

g) a desconsideração das recomendações dos grupos de trabalho (GT1 e GT2), que haviam sugerido a suspensão da aquisição da plataforma MicroStrategy, foi protagonizada por superiores hierárquicos do recorrente, especialmente o então Ministro do Trabalho e o Secretário Executivo, conforme demonstrado em e-mails e despachos constantes nos autos; (peça 357, p. 7)

h) assim, não há nos autos qualquer conduta, ato, decisão, parecer ou assinatura que vincule o recorrente às irregularidades apuradas. (peça 357, p. 7)

Análise

21.2. A exemplo do que ocorreu por ocasião das suas alegações de defesa, também agora o recorrente nega participação em uma série de eventos que não têm relação com as imputações que lhe foram feitas.

21.3. Consta no relatório que acompanha a decisão recorrida (peça 321, p. 31):

128. Nas alegações a seguir, destaca-se que se limitam a defender de condutas diversas daquelas atribuídas aos responsáveis, geralmente escoradas no argumento de sua não participação em tais condutas:

a) da falsidade da imputação de ausência de estudo técnico da contratação da ferramenta Business Intelligence MicroStrategy;

b) da teratologia da imputação de agrupamento indevido de ferramentas de TI, restrição da competitividade e favorecimento à B2T;

c) da não participação em qualquer ato relacionado ao atestado de capacidade técnica de prestação de serviços;

d) da falsidade da imputação de participação no superdimensionamento da quantidade licitada no âmbito do Contrato 28/2016;

e) da não participação na definição e aprovação da fórmula de cálculo de unidade de serviço técnico; não responsabilidade sobre o catálogo de serviços não constar do edital nem apresentar a quantidade de UST por tarefa; e

f) comprovação da ausência de vinculação entre produto demandado em ordem de serviço para prestação de serviços técnicos (UST) e atividades realizadas.

129. Sobre elas, repisa-se que os responsáveis foram citados em razão de condutas distintas das alegadas, embora possam ter delas decorrido. A despeito de os responsáveis não terem participado do

planejamento da contratação, remanescem as condutas inquinadas praticadas por eles durante a execução contratual.

21.4. De fato, conforme já mencionado, as imputações feitas ao recorrente foram "atestar notas fiscais" e "solicitar e aceitar a entrega de serviços especializados", condutas em relação às quais as alegações ora apresentadas não possuem qualquer relação, razão pela qual devem ser rejeitadas.

22. Responsabilidade de Arodi de Lima Gomes

*"86. O sr. **Arodi de Lima Gomes** foi ouvido em audiência na condição de Coordenador-Geral de Análise de Licitação e Contratos da Consultoria Jurídica do MTb.*

87. Suas condutas incluíram:

a) emitir pareceres jurídicos por intermédio dos quais considerou regular a contratação da B2T;

b) recomendar que fosse decretada a nulidade dos atos instrutórios dos grupos de trabalho instituídos no âmbito do MTb para avaliar apontamentos de superfaturamento e recomendações da CGU e recomendar revogação de decisão anterior da pasta que desautorizava novos pagamentos à empresa B2T, favorecendo a continuidade da contratação;

c) exarar expedientes com interpelações e pedidos de explicações cujo teor extrapolava as funções no âmbito da Conjur/MTb, se assemelhando a um gestor de contrato;

d) produzir documentos que não levaram a assinatura do consultor-jurídico junto ao ministério à época, sr. Ricardo Santos Leite, a quem era subordinado; e

e) não dar publicidade aos documentos que produzia, visto que não foram lançados ou não tiveram acesso franqueado aos integrantes da Advocacia-Geral da União (AGU) no "sistema Sapiens", onde formalmente eram publicados todos os pareceres quando não tratavam de questões que envolviam sigilo". (voto, peça 320, p. 13-14)

22.1. O recorrente Arodi de Lima Gomes alega que:

a) a licitação e a formalização do contrato administrativo foram concluídas em 8/11/2016, enquanto o recorrente somente foi nomeado para o cargo de Coordenador-Geral de Análise, Licitações e Contratos em 12/12/2016, sem participação na instrução, julgamento ou aprovação da licitação; (peça 383, p. 2 e 5)

b) sua única atuação nos autos ocorreu posteriormente, em 2018, e limitou-se a responder a questionamentos de órgãos de controle sobre a execução contratual, sem emissão de parecer jurídico sobre a contratação ou sobre os pagamentos discutidos; (peça 383, p. 2 e 5)

c) a penalidade imposta ao recorrente parte de uma premissa de que ele teria participado de forma relevante na contratação da empresa fornecedora, objeto da presente apuração; no entanto, a própria cronologia dos eventos e os documentos constantes dos autos demonstram o completo desacerto dessa conclusão; (peça 383, p. 5)

d) o recorrente não emitiu parecer jurídico vinculante, não autorizou despesas e tampouco praticou atos de gestão contratual; sua manifestação posterior não teve qualquer efeito jurídico apto a ratificar, modificar ou anuir com os atos anteriormente praticados; (peça 383, p. 6)

e) ademais, a responsabilização administrativa também esbarra na inexistência de qualquer dano ao erário, conforme expressamente reconhecido em sentença judicial proferida no processo nº 1002375-10.2019.4.01.3400, com trânsito em julgado; nessa decisão, o Poder Judiciário concluiu que: (i) a empresa contratada cumpriu integralmente as obrigações pactuadas no contrato administrativo; (ii) a retenção de valores pelo Ministério foi indevida; e (iii) não houve inadimplemento contratual ou prejuízo ao erário; (peça 383, p. 6)

f) nos termos do artigo 28 da Lei 8.429/1992 (atualmente substituída pela Lei nº 14.230/2021), a responsabilização administrativa exige a presença cumulativa de conduta dolosa ou culposa e de resultado danoso ao patrimônio público; inexistente o dano, a sanção imposta perde seu fundamento jurídico; (peça 383, p. 7)

g) assim, a imputação de sanção disciplinar a servidor que não participou do procedimento licitatório, não geriu o contrato e atuou apenas em caráter informativo, anos após os atos impugnados, representa grave descompasso com os princípios da razoabilidade, da segurança jurídica e da proporcionalidade, e gera ônus excessivo a quem não teve qualquer ingerência nos fatos investigados. (peça 383, p. 7)

h) o recorrente, como advogado público federal vinculado à AGU, submete-se a regime jurídico próprio que impõe limites objetivos à sua responsabilização funcional; (peça 383, p. 7)

i) o artigo 38, §2º, da Lei 13.327/2016 ("No exercício de suas funções, os ocupantes dos cargos de que trata este Capítulo [Das carreiras jurídicas] não serão responsabilizados, exceto pelos respectivos órgãos correicionais ou disciplinares, ressalvadas as hipóteses de dolo ou de fraude") condiciona a responsabilização dos advogados da AGU à existência de dolo ou fraude, sendo essa apuração de competência exclusiva dos órgãos correcionais da própria Instituição; (peça 383, p. 8)

j) o artigo 184 do Código de Processo Civil, por sua vez, veda a responsabilização de membros da Advocacia Pública salvo em casos de dolo ou fraude; e no caso concreto não há qualquer indício ou prova de que o recorrente tenha agido com dolo, má-fé ou erro grosseiro em sua atuação funcional; (peça 383, p. 8)

k) a jurisprudência é firme no sentido de que o parecer jurídico, ainda que obrigatório, tem natureza opinativa e não vinculante, não podendo, portanto, ensejar a responsabilização do parecerista salvo prova inequívoca de má-fé ou erro técnico crasso; (peça 383, p. 8)

l) diante disso, imputar penalidade ao recorrente pela emissão de manifestação jurídica desprovida de caráter decisório, e realizada após a conclusão do procedimento licitatório, representa violação à ordem jurídica e às garantias constitucionais que regem o exercício da Advocacia Pública; tal medida ignora a natureza técnica e não vinculante de sua atuação, afrontando o princípio da legalidade e o regime de prerrogativas estabelecido em lei. (peça 383, p. 9)

Análise

22.2. O recorrente alega que sua atuação somente se deu após a conclusão da licitação e a formalização do contrato dela decorrente e que advogado público federal se submete a regime próprio de responsabilização.

22.3. Sobre a atuação e a responsabilidade do ora recorrente, consta no voto condutor do acórdão recorrido (peça 320, p. 14-17):

91. Insta registrar alguns fatos destacados nos autos a respeito da conduta do responsável:

- o sr. Arodi de Lima Gomes, procurador federal, exerceu, entre 12/12/2016 e 15/6/2018, o cargo em comissão de Coordenador-Geral de Análise de Licitação e Contratos, da Consultoria Jurídica do MTb. A Portaria 1.203, de 16/11/2017, da lavra do Ministro do Trabalho, determinou que a Coordenação-Geral de Análise de Licitações respondesse, com exclusividade, quaisquer solicitações de informação oriundas de órgãos externos quando referentes à contratação advinda do PE 24/2016;

- em 8/12/2017, foi designado para exercer a função de substituto eventual do Consultor Jurídico do ministério e, em 22/12/2017, recebeu delegação de competência para assinar manifestações jurídicas, com exclusividade, em caráter definitivo e de forma conclusiva no âmbito da Conjur/MTb;

- emitiu o Parecer Jurídico 2/2017, de 18/10/2017, que considerou regular a contratação da B2T; a Cota 4/2017, de 23/11/2017, que recomendou a revogação de decisão anterior da pasta (Memorando Circular 5/2017, de 12/4/2017) que desautorizava novos pagamentos à empresa B2T até a conclusão dos grupos de trabalho nomeados para tratar das recomendações da CGU; e o Parecer Jurídico 157/2018, de 3/4/2018, que recomendou decretar a nulidade dos atos instrutórios dos grupos de trabalho instituídos no âmbito do MTb para avaliar apontamentos de superfaturamento e recomendações da CGU; e

- com base nos pareceres supracitados, o então Secretário Executivo do MTb, sr. Helton Yomura, exarou o Memorando Circular 25/2017, que revogou o Memorando Circular 5/2017, o que permitiu a liberação de novos pagamentos à empresa B2T, apesar das recomendações da CGU em sentido contrário.

92. Sobre as manifestações jurídicas exaradas pelo responsável, urge transcrever trecho do relatório produzido no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar CGU 00190.110518/2018-06 (peça 15, p. 4-10):

"[...] 7. De início, os pareceres jurídicos da lavra do Dr. Arodi de Lima Gomes não parecem ser uma peça técnico-jurídico em defesa do interesse público. Se parecem à ferrenha atuação de um advogado em defesa dos contratos em favor da empresa B2T. Nitidamente, os Pareceres Jurídicos n° 0002/2017/CGALC/CONJUR-MTb/CGU/AGU, de 18/10/2017, e n° 00157/2018/CONJUR-MTb/CGU/AGU, de 03/04/2018, e COTA n° 0004/2017/CGALC/CONJUR/MTB/CGU/AGU, de 23/11/2017 (DOC 11), apresentam razoável grau de temeridade e desvio do interesse público, para dizer o menos, eis que foram direcionados para superar o Relatório de Auditoria da CGU, bem como para afastar as conclusões do Grupo de Trabalho que avaliava os contratos em questão para subsidiar a alta administração do MTb. Tais Pareceres serviram de base para viabilizar e chancelar a continuidade dos contratos com a empresa B2T e os consequentes pagamentos, razão pela qual esses atos precisam ser investigados a fundo, com rigor.

(...)

19. Chama atenção, ainda, o fato do Parecer n° 0002/2017/CGALC/CONJUR-MTb/CGU/AGU sequer ter levado em consideração ou mencionado o relatório técnico (perícia) com diagnóstico do projeto em questão preparado pelo Técnico do Ministério do Trabalho, Gustavo Raulino, atual Diretor de Tecnologia da Informação do MTb (DOC 19). No referido relatório, cita, por exemplo, 'a cláusula 4 do Contrato 28/2016 relaciona a quantidade de licenças que foram adquiridas. No cenário atual, onde apenas a SPPE tem demandas envolvidas no Projeto, especialmente as que se refere ao Seguro Desemprego, o que foi adquirido neste contrato é suficiente para suportar por muito tempo as necessidades... Diagnóstico 06: Não há necessidade de comprar novas licenças após a aquisição do contrato 28/2016. Ação Proposta: Rever a compra das novas licenças do contrato 04/2017'. O Grupo interessado comprou mais três licenças ao custo de R$ 12.150.000,00 (doze milhões cento e cinquenta mil reais) e mais três suportes técnico ao custo anual de R$ 2.400.000,00 (dois milhões e quatrocentos mil reais). (...)

23. Contudo, apesar dos esforços dos servidores do Ministério do Trabalho que compunham o Grupo de Trabalho com depoimentos, perícias e outros documentos com intuito de subsidiar tomada de decisão no interesse público, o Dr. Arodi de Lima Gomes, por meio do parecer n° 02/2017/CGALC-MTb/CGU/AGU (DOC 10), determinou a nulidade de todos os atos realizados, incluindo a perícia (DOC 19) realizada pelo hoje Diretor de Tecnologia do MTb. O exaustivo trabalho dos membros dos Grupos de Trabalho se tornou obstáculo aos interessados em prosseguir com as contratações."

*93. Consoante jurisprudência consolidada desta Corte, nas hipóteses em que o parecer técnico ou jurídico, por dolo ou culpa, induzir o gestor à prática de irregularidades, a responsabilização deve recair não apenas sobre o gestor, mas também sobre o parecerista. Assim, ao emitirem pareceres desprovidos de fundamentação adequada, favoráveis a contratações manifestamente ilegais, os assessores jurídicos assumem responsabilidade solidária pela irregularidade (**vide** Acórdãos 1.898/2010, 1.536/2004, 512/2003 e 190/2001, todos do Plenário).*

94. Endosso o referido posicionamento, uma vez que o teor dos pareceres expedidos pelo responsável (peça 16, p. 91-109, 110-111 e 112-115), de fato, assemelhou-se mais a uma defesa dos pagamentos dos contratos sob suspeição em favor da empresa B2T do que a uma manifestação jurídica. A unidade técnica destaca, ainda, a comprovada pressão de gestores do MTb para que se realizasse os pagamentos sob suspeição, suspensos em decorrência da expedição do Memorando Circular 5/2017.

95. Ademais, restou verificado que os diversos expedientes exarados, com interpelações e pedidos de explicações por parte do responsável, traduziram-se em atuação que extrapolava as funções no âmbito da consultoria jurídica do órgão.

(...)

99. É preciso ressaltar que a responsabilidade imputada a autores de pareceres jurídicos, neste caso, está inter-relacionada com a responsabilidade pela regularidade da gestão da despesa pública, devendo referir-se a aspectos legais da eventual contratação.

100. A responsabilidade dos pareceristas jurídicos é tema recorrente nos processos de controle externo. Embora não exerçam função administrativa estrito senso, os advogados podem ser considerados responsáveis por este TCU, pois o art. 71, inciso VIII, da Constituição Federal, c/c art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, autoriza a aplicação de multa por atos praticados com grave infração de norma legal.

101. Assim, existindo parecer que, por dolo ou por culpa, induza o administrador público à prática de irregularidade, haverá responsabilidade não apenas dos gestores, mas também dos causídicos (vide Acórdãos1.851/2015-Plenário, 1.964/2010-1ª Câmara, 1.161/2010-Plenário, 6.640/2009-1ª Câmara, 3.987/2009-2ª Câmara e 157/2008-1ª Câmara, entre outros).

102. No caso sob exame, o assessor jurídico não abordou com a devida propriedade o relatório técnico feito por área especializada do próprio MTb, nem refutou, de forma fundamentada, os achados do relatório da CGU ou dos grupos de trabalhos instituídos no âmbito do ministério, restringindo-se a apresentar parecer de conteúdo genérico e favoráveis à contratação.

103. Logo, partilho do entendimento no sentido de que a expedição dos pareceres já citados pode ser enquadrada como erro grosseiro, nos termos do art. 28 do Decreto-Lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB), decorrente de grave inobservância de dever de cuidado. (g.n.)

22.4. Não socorre o recorrente a menção a sentença judicial proferida pela Justiça Federal determinando o pagamento à empresa B2T por serviços prestados no âmbito dos contratos em questão. Como já referido, a sentença teve um escopo bem restrito, o pedido da empresa foi corroborado pelo próprio Ministério do Trabalho e o processo não versava sobre as mesmas irregularidades tratadas nesta TCE. Assim, o fato de a sentença haver determinado, em 2021, o pagamento por serviço prestados, não guarda qualquer relação com o dano apurado neste processo.

22.5. Também não procede a alegação de que a penalidade imposta ao recorrente considera a premissa de que ele teria participado da contratação da empresa. Na verdade, foi decorrente de sua atuação já na fase de execução dos contratos e sobretudo na fase de pagamento.

22.6. Este Tribunal entende que a "atuação decisiva de parecerista para pagamento indevido, com manifestação contrária a lei, caracteriza erro grave e inescusável, além de culpa por negligência, e sujeita o emitente à responsabilização perante o TCU" (Acórdão 157/2008-1ª Câmara, relator: Raimundo Carreiro).

22.7. Quanto à condição do recorrente de advogado público federal, tem-se que "os ocupantes de cargos da Advocacia Pública Federal, nos casos que abarquem a esfera de competência do TCU, podem ser responsabilizados pelo Tribunal, mesmo quando não tenham atuado com dolo ou fraude" (Acórdão 615/2020-Plenário, relator: Ana Arraes). De fato, "os ocupantes de cargos da Advocacia Pública Federal podem ser responsabilizados pelo TCU, mesmo quando não tenham atuado com dolo ou fraude, porquanto a disposição contida no art. 38, § 2º, da Lei 13.327/2016 não inovou no mundo jurídico, apenas trouxe novos contornos à disciplina do art. 75 da MP 2.229/2001, de modo que se refere apenas à responsabilização funcional" (Acórdão 2947/2016-Plenário, relator: Marcos Bemquerer). Portanto, o fato de o ora recorrente ser advogado público federal não o torna imune à jurisdição deste Tribunal, podendo ser responsabilizado pelas irregularidades identificadas e apenado em decorrência delas.

22.8. Ante o exposto, considerando que as alegações não foram capazes de infirmar as condutas atribuídas ao recorrente e assim sua responsabilidade pelas irregularidades identificadas, deve-se rejeitar as alegações.

23. Responsabilidade de João Rufino de Sales

***João Rufino de Sales**, Coordenador-Geral de Informática do MTb, Integrante Técnico e Fiscal Técnico dos Contratos 28/2016 e 4/2017.*

Irregularidade 350.1.1: superdimensionamento da quantidade de licenças e serviços técnicos e de suporte associados ocasionando prejuízo ao erário;

"Conduta: elaborar e aprovar planejamento da contratação sem levantamento de demanda de potenciais gestores e usuários e sem avaliação das reais necessidades de negócio e das necessidades de adequação do ambiente do órgão para viabilizar a execução contratual" (peça 40, p. 67, item 350.1.1.2);

Irregularidade 350.1.2: definição de objeto da contratação sabidamente desnecessário, que sequer se consubstanciava em produto comercializado pela fabricante, mas sim um agrupamento indevido de ferramentas de TI em um único item, adjudicado por preço global, implicando direcionamento do certame para produto fornecido apenas pela empresa (B2T), vencedora da licitação, contribuindo para aquisição desnecessária e antieconômica;

"Conduta: elaborar e aprovar planejamento da contratação de produto sabidamente desnecessário, em que o objeto da contratação (Plataforma Antifraude) não foi precisamente definido

visto que um dos itens sequer se consubstanciava em produto comercializado pela fabricante" (peça 40, p. 69, item 350.1.2.2);

Irregularidade 350.1.3: contratação baseada em estimativa de preços não condizentes com os praticados no mercado, que resultou em sobrepreço de licenças de software e serviços de suporte e manutenção com consequente superfaturamento das ordens de serviço emitidas no âmbito dos contratos dela decorrentes, resultando em aquisições antieconômicas e desnecessárias;

"Conduta: elaborar e aprovar estimativa de preços da contratação não condizentes com os praticados no mercado, que resultou em sobrepreço de licenças de software e serviços de suporte e manutenção na Ata de Registro de Preço 26/2016 com consequente superfaturamento das ordens de serviço emitidas no âmbito dos contratos dela decorrentes, Contratos 28/2016 e 4/2017, contribuindo para realização de aquisições antieconômicas" (peça 40, p. 72, item 350.1.3.2);

Irregularidade 350.1.4: cobrança por atividades que não resultam em um produto aferível pelo ente público (serviços não aferíveis), caracterizando pagamento irregular;

"Conduta: aprovar planejamento da contratação de serviços técnicos especializados remunerados em métrica UST que não foi lastreado em informações capazes de refletir a complexidade real das atividades que compõem os serviços e a composição de custos dos serviços por atividades, que implicou em pagamento por serviços não aferíveis" (peça 40, p. 73, item 350.1.4.2);

Audiência pelas seguintes condutas:

"Conduta 1: elaborar e aprovar ETP e TR da contratação de solução de TI com fundamentação inconsistente para indicação de marca que direcionou a contratação e favoreceu a escolha da ferramenta ofertada pela empresa vencedora; (...)

Conduta 2: elaborar e aprovar planejamento da contratação de serviços técnicos especializados remunerados em métrica UST que não foi lastreado em informações capazes de refletir a complexidade real das atividades que compõem os serviços e a composição de custos dos serviços por atividades, que pode implicar em sobrepreço e superfaturamento dos serviços; (...) e

Conduta 3: promover descentralização orçamentária para viabilizar a execução do Contrato 04/2017 sem prévia autorização legislativa e utilizando artifício orçamentário inexistente (Certificado de Disponibilidade Orçamentária Temporário)".

23.1. O recorrente João Rufino de Sales alega que:

a) não houve clara individualização dos atos específicos do recorrente que teriam efetivamente contribuído para os supostos danos ao erário; não se demonstrou o nexo de causalidade necessário entre conduta e dano; (peça 384, p. 6 e 12)

b) não se comprovou que o recorrente tenha praticado qualquer ato ilícito ou que tenha deliberadamente contribuído para a ocorrência das irregularidades apontadas; suas atribuições foram eminentemente técnicas e opinativas, sem poder decisório sobre a definição de objeto, preços ou condições contratuais; (peça 384, p. 6, 10, 11 e 15)

c) não há nos autos demonstração de que o recorrente tenha participado de eventuais atestes de pagamentos indevidos ou de processos de homologação de licitação, etapas que efetivamente consubstanciam as condutas geradoras dos danos apontados; (peça 384, p. 6)

d) o recorrente não possuía atribuição para definir preços ou homologar resultados de licitação; sua participação limitou-se à contribuição técnica no planejamento da contratação, sempre buscando atender às necessidades operacionais do Ministério e combater fraudes no seguro-desemprego; (peça 384, p. 8)

e) as decisões do recorrente foram tomadas dentro de um processo regular, transparente e técnico, não se verificando qualquer indício de dolo ou má-fé que justifique a sua responsabilização pessoal; (peça 384, p. 9 e 12)

f) o planejamento da contratação foi conduzido de forma colegiada, não cabendo atribuir de forma isolada ao recorrente a responsabilidade; (peça 384, p. 11)

g) relatório da Dataprev corroborou a adequação da solução escolhida e a justificativa para o quantitativo de licenças e serviços propostos; (peça 384, p. 11-12)

h) não há evidência de que o recorrente tenha atuado com a intenção de direcionar o certame ou de beneficiar determinada empresa; nem há demonstração de qualquer conduta ativa ou omissiva que tenha contribuído para restringir a competitividade do certame; (peça 384, p. 14)

i) é improcedente a responsabilização do recorrente pela elaboração e aprovação do Estudo Técnico Preliminar (ETP) e do Termo de Referência (TR), pois eram de competência e execução de outros agentes públicos; tais documentos foram de lavra e iniciativa da Secretaria de Políticas de Emprego (SPE), e não do recorrente; (peça 384, p. 14-15)

j) é infundada a alegação de que houve direcionamento na escolha da solução tecnológica; a indicação da marca decorreu de proposta técnica apresentada pela própria SPE, com base em estudos prévios e experiências consolidadas no uso da ferramenta em outras frentes de governo; (peça 384, p. 15)

k) a responsabilização do recorrente carece de comprovação de enriquecimento ilícito ou de dano efetivo ao erário causado por sua conduta; (peça 384, p. 17)

l) não há prova de que o recorrente tenha obtido vantagem patrimonial decorrente da contratação questionada; (peça 384, p. 18)

m) não há nos autos demonstração de que o recorrente tenha atuado com dolo ou culpa grave; (peça 384, p. 19)

n) não há nexo causal entre as condutas do recorrente e o dano; o planejamento da contratação foi um processo colegiado; (peça 384, p. 21)

o) a imposição de severas penalidades ao recorrente se mostra flagrantemente desproporcional frente à sua atuação comprovadamente técnica e isenta de dolo ou culpa grave; (peça 384, p. 22)

q) o recorrente desempenhou suas atribuições técnicas confiando na legalidade e legitimidade de todo o processo de contratação, que foi respaldado por pareceres jurídicos e relatórios técnicos de órgãos competentes; o recorrente agiu com boa-fé e no estrito cumprimento de seus deveres funcionais; (peça 384, p. 24)

r) não houve responsabilização de agentes que participaram diretamente da cadeia decisória referente à contratação, implementação e pagamento da solução tecnológica alvo deste processo; (peça 384, p. 25)

s) existiam motivos fortes, metadados criptografados em solução MicroStrategy, que levaram ao abandono de outras alternativas e tornavam a solução MicroStrategy a única que preservaria o investimento realizado; (peça 384, p. 44)

t) o fato de o certame ter sido realizado através de pregão eletrônico, que contempla o requisito de publicidade exigido pela Lei, e não ter ocorrido nenhum questionamento ou impugnação por parte de diversos fornecedores nacionais é suficiente para garantir que a definição do objeto atendeu aos requisitos, sendo suficiente e clara, sem especificações excessivas ou desnecessárias. (peça 384, p. 46-47)

Análise

23.2. Regularmente citado por este Tribunal na condição de gestor dos contratos, João Rufino de Sales não se manifestou, razão pela qual foi declarado revel mediante a decisão recorrida e todas as imputações feitas a ele foram mantidas.

23.3. As condutas atribuídas ao recorrente estão bem especificadas e identificadas nos autos (peça 40, p. 58):

317.1. Coordenador-Geral de Informática do MTb (CGI/MTb), entre 3/8/2016 e 31/3/2017 (TC 022.394/2017-6 – apenso, peça 119, p. 2 e 11), e Integrante Técnico e Fiscal Técnico dos Contratos 28/2016 e 4/2017 (TC 022.394/2017-6 – apenso, peça 2, p. 53 e peça 127, p. 2 e 25). Assinou parecer pelo prosseguimento da contratação em 25/8/2016 (TC 022.394/2017-6 – apenso, peça 2, p. 47), assinou o ETP, em 29/8/2016 (TC 022.394/2017-6 – apenso, peça 3, p. 25), e assinou o TR, em 29/8/2016 (TC 022.394/2017-6 – apenso, peça 4, p. 85).

317.2. Como Integrante Técnico da Equipe de Planejamento da Contratação elaborou e aprovou o ETP e o TR da contratação eivados com as irregularidades apontadas neste Relatório e na Matriz de Responsabilização, constante do Anexo I.

317.3. Também conforme apontado no Relatório de PAD conduzido pela Corregedoria do então MTb (TC 022.394/2017-6 – apenso, peça 122, p. 7), o responsável assinou a NOTA TÉCNICA 20/2016 CGI/SPOA/SE/MTb que contrapôs oficialmente a recomendação da CGU de suspender o certame licitatório, encaminhada pelo Ofício 18175/2016/CGTEM/DP/SFC-CGU.

317.4. Ademais, conforme o art. 22, da IN 04/2014/SLTI/MP, é responsável, em conjunto com o Integrante Administrativo, pela elaboração da pesquisa de preços que apresentou deficiências que acarretaram sobrepreço das licenças, serviços de suporte técnico e manutenção e serviços especializados do PE SRP 24/2016.

317.5. Por fim, ao realocar dotação orçamentária por meio de instrumento não previsto legalmente e sem a devida autorização legislativa para assegurar os recursos necessários para cumprir com as obrigações decorrentes do Contrato 04/2017, infringiu a Lei 4.320/1964, a Lei Complementar 101/2000 e a Constituição da República, além de ter exposto o órgão a situações indevidas, como a indisponibilidade de recursos para investimentos na área de TI.

23.4. As alegações do recorrente não infirmam ou justificam as condutas que lhes são atribuídas: assinar parecer pelo prosseguimento da contratação; assinar o ETP; assinar o TR; como integrante da equipe de planejamento da contratação, elaborar e aprovar o ETP e o TR da contratação eivados de irregularidades; assinar nota técnica se contrapondo à recomendação da CGU de suspender o certame licitatório. Ademais, todas as condutas configuram erro grosseiro por parte do recorrente, justificando sua responsabilização por este Tribunal. Por fim, dada a diversidade e a gravidade das imputações feitas ao ora recorrente, justificam-se as penalidades que lhe foram impostas.

23.5. Além disso, no relatório que acompanha a decisão recorrida, reproduz-se trecho do relatório final do PAR (Processo Administrativo de Responsabilização) conduzido pela CGU em desfavor da empresa QUBO Tecnologia e Sistemas Ltda., que "contêm evidências de dolo dos responsáveis, bem como de servidores do MTb que contribuíram ativamente para o direcionamento da contratação", e em relação ao ora recorrente consta (peça 321, p. 100):

491. Do direcionamento do certame por parte do Sr. João Rufino de Sales, então Coordenador de TI do MTb (p. 10-11; grifos acrescidos):

'análise 6: Cumpre esclarecer que o Termo de Indiciação citou a Nota Técnica nº 1044/SFCOPE/SFC/CGU (SEI 1665767), elaborada pelo setor de Operações Especiais da CGU, com o propósito de demonstrar que João Rufino de Sales, então Coordenador de TI do MTb e responsável técnico pela elaboração do Estudo Técnico Preliminar da Contratação, tinha vínculo de amizade de longa data com gestores da B2T, pelo menos desde 2014. Importa sublinhar que o relacionamento era familiar, pois a esposa e uma das filhas de João Rufino de Sales também tinham vínculo com os gestores da empresa. (...)

*Com efeito, o Relatório Final da Polícia Federal (PF) sobre a "Operação Gaveteiro" revela em detalhes como o então Coordenador de TI do MTb [**João Rufino de Sales**], juntamente com outros agentes públicos, conforme explicitado na análise do argumento 3, **participou ativamente na operacionalização do direcionamento do certame para a empresa** (SEI 1924841, págs. 28 a 31, 362 e 363).' (g.n.)*

23.6. Quanto à alegação de que sua atuação foi eminentemente técnica e que não participou na definição de preços e na etapa de pagamento, tal circunstância não infirma a constatação de que teve papel determinante na formatação da licitação e em todas as irregularidades daí decorrentes, inclusive relativas aos pagamentos tidos como indevidos.

23.7. Com relação à alegada ausência de vantagem patrimonial, tem-se que isso não é requisito necessário para a condenação por este Tribunal, porquanto "a obrigação de ressarcimento de dano ao Erário, em TCE, é atribuída não somente a quem tenha se enriquecido sem causa às custas do Erário, mas também a todo aquele que tenha dado causa a esse dano, ainda que dele não tenha obtido qualquer vantagem" (voto, peça 320, p. 19, item 121).

23.8. Ao contrário do alegado, e não obstante se inserirem em um contexto mais amplo envolvendo outros responsáveis, as condutas atribuídas ao recorrente foram sim determinantes para a

ocorrência das irregularidades e do prejuízo delas decorrente. O fato de o planejamento da licitação ter sido um ato colegiado em nada diminui a responsabilidade do recorrente.

23.9. Por fim, registre-se que no relatório de auditoria da CGU (peça 12), no qual se fundamentou em grande medida a decisão deste Tribunal responsabilizando os ora recorrentes, consta que "as análises realizadas se restringiram à avaliação do processo de contratação da solução de Business Intelligence (BI) MicroStrategy, não sendo avaliados os aspectos técnicos relativos às funcionalidades da plataforma" (peça 12, p. 8). Não obstante isso, o ora recorrente se detém longamente sobre os aspectos técnicos relacionados à contratação em análise (peça 384, p. 26-63), sem de fato refutar as imputações que lhe foram feitas ou infirmar ou justificar as condutas que lhe foram atribuídas. (g.n.)

23.10. Ante o exposto, deve-se rejeitar as alegações.

24. Do risco de bis in idem

24.1. O recorrente João Rufino de Sales alega que:

a) os fatos ora examinados já são objeto de apuração em outras esferas jurisdicionais e administrativas, no âmbito da Polícia Federal, da Justiça Federal e de processo administrativo disciplinar conduzido pela CGU, gerando risco de violação do ne bis in idem; (peça 384, p. 7)

b) as condutas atribuídas ao recorrente estão sendo analisadas simultaneamente em processos com caráter sancionador, o que reforça a necessidade de prudência por parte deste Tribunal ao deliberar sobre eventual imposição de novas penalidades. (peça 384, p. 7)

Análise

24.2. Segundo entendimento deste Tribunal, "a existência de processos no Poder Judiciário e no TCU com idêntico objeto não caracteriza repetição de sanção sobre mesmo fato (bis in idem) nem litispendência. No ordenamento jurídico brasileiro, com exceção da sentença penal absolutória negando a existência do fato ou da autoria (art. 935 do Código Civil), vigora o princípio da independência das instâncias, em razão do qual podem ocorrer condenações simultâneas nas diferentes esferas jurídicas (cível, criminal e administrativa). O recolhimento do débito, em um ou outro processo, serve para comprovação de quitação e sana a dívida" (Acórdão 1038/2019-Plenário, relator: Benjamin Zymler; Acórdão 115/2018-2ª Câmara, relator: Ana Arraes).

24.3. Desse modo, "não configura bis in idem a coexistência de acórdão do TCU e sentença condenatória em ação de improbidade administrativa que determinam o ressarcimento ao erário de débitos decorrentes dos mesmos fatos. Ocorrendo ressarcimento em uma instância, basta que o responsável apresente a comprovação perante o juízo de execução para evitar o duplo pagamento" (Acórdão 1382/2025-Plenário, relator: Jorge Oliveira; Acórdão 3397/2022-2ª Câmara, relator: Aroldo Cedraz; Acórdão 3051/2019-Plenário, relator: Raimundo Carreiro).

24.4. Ou ainda, "a condenação ao ressarcimento do dano ao erário por mais de uma instância não afronta o princípio do non bis in idem, devendo o pagamento da quantia necessária à reparação integral ocorrer somente uma vez" (Acórdão 6839/2017-1ª Câmara, relator: Bruno Dantas).

24.5. Ademais, "as penalidades previstas na Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU) podem ser aplicadas conjuntamente com outras previstas na legislação, a exemplo das estipuladas pelas Leis 8.112/1990 e 8.429/1992, pois o princípio do non bis in idem não veda a possibilidade de a legislação atribuir mais de uma sanção administrativa à mesma conduta" (Acórdão 5586/2025-2ª Câmara, relator: Jorge Oliveira).

24.6. Assim, "a discussão do débito em outra instância administrativa ou na via judicial não traz risco de ressarcimento da dívida em duplicidade. Caso haja a quitação em uma instância, basta que o responsável apresente os documentos comprobatórios na outra, o que afasta a possibilidade de pagamento da dívida em duplicidade" (Acórdão 514/2024-Plenário, relator: Walton Rodrigues).

24.7. Ante o exposto, deve-se rejeitar a alegação.

25. Atos discricionários

25.1. O recorrente João Rufino de Sales alega que:

a) a jurisprudência do STF e do STJ é no sentido de que o controle externo exercido por Tribunais de Contas deve respeitar o núcleo da discricionariedade administrativa; em especial, não se admite a revisão de aspectos meramente relacionados à conveniência e oportunidade da decisão do gestor público; (peça 384, p. 8)

b) o controle exercido pelos tribunais de contas de acordo com o artigo 71 da Constituição Federal não se estende ao reexame das opções políticas e técnicas do gestor, desde que fundamentadas e realizadas dentro dos parâmetros legais; (peça 384, p. 8)

c) no presente caso, o Pregão Eletrônico 24/2016 e as contratações dele decorrentes foram precedidos de estudos técnicos fundamentados, com análise criteriosa das necessidades institucionais; não se tratou de ato arbitrário, mas de decisão administrativa legítima, tomada em contexto técnico e respaldada em pareceres especializados; (peça 384, p. 8)

d) ademais, os estudos e documentos elaborados contaram com o respaldo de instituições de reconhecida competência, como a Dataprev, que ratificou tecnicamente a escolha da solução proposta; (peça 384, p. 8)

e) o controle externo não pode presumir má-fé ou dolo a partir de divergência quanto ao mérito da decisão administrativa; para configurar responsabilidade pessoal do agente, é imprescindível comprovar, de maneira robusta, a existência de dolo ou culpa grave, o que não ocorreu no presente caso. (peça 384, p. 8)

Análise

25.2. O recorrente procura, primeiro, caracterizar os atos relativos ao Pregão Eletrônico 24/2016 como atos discricionários cujo mérito administrativo (conveniência e oportunidade) estaria fora do âmbito de atuação do TCU; segundo, caracterizar sua participação no certame como eminentemente técnica, respaldada por manifestação da Dataprev, segundo a qual ele teria atuado de forma regular. Contudo, não houve invasão ao mérito administrativo, mas uma fiscalização de conformidade levada a efeito pela CGU em que se detectaram diversas irregularidades que não dizem respeito a atos discricionários, mas ao descumprimento da lei, da jurisprudência e recomendações então expedidas pela CGU sobre os riscos da contratação.

25.3. Ainda que se tratasse de mérito administrativo, tem-se que "o exercício regular da discricionariedade pelo administrador público não afasta a competência do TCU de verificar a observância ao dever legal de motivar os atos de gestão segundo os princípios da economicidade, da razoabilidade e da impessoalidade" (Acórdão 4117/2022-2ª Câmara, relator: Bruno Dantas). Desse modo, "o conteúdo de ato administrativo discricionário pode se submeter à apreciação do TCU quando o órgão ou a entidade jurisdicionada afasta-se dos princípios constitucionais implícitos e explícitos a que se submete, entre os quais os da motivação, da eficiência e da economicidade" (Acórdão 2061/2021-Plenário, revisor: Vital do Rêgo).

25.4. Ademais, "o TCU, no uso de suas competências constitucionais, exerce o controle do poder discricionário da Administração Pública, por meio da proteção e da concretização dos princípios constitucionais e diretrizes legais aplicáveis, bem assim pelo critério da razoabilidade, controlando eventuais omissões, excessos ou insuficiências na atuação dos órgãos e entidades envolvidos" (Acórdão 2440/2017-Plenário, relator: Augusto Nardes).

25.5. No caso vertente, ainda que se tratasse do mérito administrativo, houve clara ofensa aos princípios da legalidade (direcionamento da licitação) e economicidade (pagamento por produtos e serviços desnecessários ou com sobrepreço), justificando-se a atuação deste Tribunal.

25.6. Ante o exposto, deve-se rejeitar a alegação.

26. Responsabilidade de José Barbosa Silva

*"62. O sr. **José Barbosa Silva [falecido]**, na qualidade de titular da Coordenação Geral de Recursos Logísticos e integrante administrativo da equipe de planejamento da contratação, foi responsabilizado por todas as irregularidades causadoras de prejuízo.*

63. Coube a ele aprovar o ETP e o TR da contratação de solução de TI sem levantamento de demanda de potenciais gestores e usuários e sem avaliação das reais necessidades do órgão. Além disso, aprovou planejamento da contratação para aquisição de produto sabidamente desnecessário, bem como autorizou o pagamento de notas fiscais. Participou, ainda, da elaboração de estimativa de preços não condizentes com os de mercado e aprovou a contratação de serviços técnicos especializados remunerados em métrica UST (serviços não aferíveis)". (voto, peça 320, p. 11)

26.1. O espólio de José Barbosa Silva alega que:

a) para a responsabilização pelo pagamento por atividades que não resultaram em um produto aferível, seria indispensável a expertise e o próprio acórdão recorrido reconhece que o responsável não detinha capacidade técnica específica na área de tecnologia da informação, nem conhecimentos especializados em soluções de Business Intelligence (BI); (peça 460, p. 5)

b) o ETP e próprio Termo de Referência são documentos eminentemente técnicos, elaborados com apoio das áreas de informática e tecnologia; os valores da contratação foram inteiramente conduzidos pelo setor de informática; (peça 460, p. 5-6)

c) o responsável apenas formalizava procedimentos já consolidados tecnicamente por outros setores, sem margem para revisão ou avaliação crítica da matéria; (peça 460, p. 7)

d) não houve por parte do recorrente qualquer participação decisória, atuação dolosa ou erro grosseiro; a assinatura de documentos elaborados por instância técnica não configura, por si, causa direta e imediata do dano; (peça 460, p. 7-8)

e) a mera assinatura de peças administrativas não se confunde com conduta decisória autônoma ou manifestação técnica qualificada; sua inserção no fluxo processual deu-se de forma acessória e posterior à deliberação político-institucional firmada pela alta cúpula do Ministério do Trabalho, a qual já havia consolidado a opção por seguir com a contratação; (peça 460, p. 9)

f) a ausência de expertise técnica reforça a tese de que o recorrente não poderia exercer juízo de valor qualificado sobre o conteúdo técnico dos documentos que lhe foram apresentados para assinatura, não se podendo presumir dolo ou culpa grave em sua atuação; (peça 460, p. 9)

g) com base na Lindb, artigo 22 e artigo 28, a responsabilização do agente público exige prova clara de conduta dolosa ou de erro grosseiro, não sendo suficiente o mero nexo causal material ou a existência de assinatura formal em documentos elaborados por outros setores; (peça 460, p. 9)

h) dessa forma, impõe-se a reforma da decisão para que o Tribunal reconheça a fragilidade do nexo causal imputado, a ausência de demonstração de conduta dolosa ou culposa grave, e a existência de fatores institucionais e funcionais que afastam a responsabilização do espólio; (peça 460, p. 10)

i) o responsável não elaborou pesquisas nem deu azo a qualquer prejuízo à Administração em razão da assinatura do Termo de Referência, e não detinha condições de analisar o potencial lesivo da contratação; (peça 460, p. 11)

j) não havia qualquer alerta, recomendação ou manifestação da CGU que indicasse risco de irregularidade no objeto da contratação; o processo já contava com a aprovação da Consultoria Jurídica, a anuência da Comissão de Governança de Informática (CGI), bem como com a determinação superior expressa do Ministro da pasta, indicando a existência de deliberação institucional consolidada sobre a matéria; (peça 460, p. 11)

k) o parecer favorável à continuidade do processo pela Conjur, com recomendação expressa de prosseguimento, impõe ao referido procedimento a legalidade esperada; (peça 460, p. 12)

l) exigir do responsável que adotasse conduta divergente da orientação institucional formalizada representaria, na prática, uma inversão do ônus da prova da boa-fé, o que contraria frontalmente a caracterização de erro grosseiro e o artigo 28 da Lindb; (peça 460, p. 13)

m) a assinatura do responsável no ETP e no Termo de Referência deu-se em razão da estrutura hierárquica verticalizada; sua atuação foi meramente formal, subordinada e destituída de conteúdo volitivo relevante, do qual sequer possuía conhecimento técnico; (peça 460, p. 13)

n) o acórdão recorrido não explicita qual a contribuição do recorrente para ocorrência do prejuízo; tampouco explicita se houve qualquer conduta omissiva, dolosa ou negligente de sua parte que se diferencie da simples atuação burocrática e de apoio. (peça 460, p. 14)

Análise

26.2. Essencialmente, o espólio do responsável se esforça por minimizar a atuação do gestor no processo de contratação, alegando desconhecimento técnico, atuação meramente formal ao assinar o ETP e o Termo de Referência, e ausência de individualização da conduta.

26.3. Quanto às suas condutas, consta no relatório que acompanha a decisão recorrida (peça 321, p. 33-35):

144. [José Barbosa Silva, falecido] – Titular da Coordenação Geral de Recursos Logísticos do MTb e Integrante Administrativo da Equipe de Planejamento da Contratação – foi citado em decorrência das seguintes condutas, referentes às irregularidades 350.1.1, 350.1.2, 350.1.3, 350.1.4, respectivamente:

a) 350.1.1.5. Conduta: aprovar ETP e TR da contratação de Solução de TI sem levantamento de demanda de potenciais gestores e usuários e sem avaliação das reais necessidades de negócio e das necessidades de adequação do ambiente do órgão para viabilizar a execução contratual; Dispositivos violados: art. 7º, § 4º e art. 15, § 7º, II, da Lei 8.666/1993; art. 10, art. 12, caput, I, a), IV, b), V e VI, art. 14, caput e III, art. 16, II e art. 17, parágrafo único, da IN 4/2014/SLTI/MP. Complementando essa informação, a matriz de responsabilização traz também a seguinte Conduta (peça 40, p. 92): autorizar o pagamento de notas fiscais relativas à aquisição de quantidades adicionais de licenças e serviços de TI desnecessárias com base em planejamento de contratação superdimensionada.

b) 350.1.2.5. Conduta 1: aprovar planejamento da contratação para aquisição de produto sabidamente desnecessário, em que o objeto da contratação não foi precisamente definido visto que um dos itens (Plataforma Antifraude) sequer se consubstanciava em produto comercializado pela fabricante, contribuindo para aquisição desnecessária e antieconômica; e Conduta 2: autorizar o pagamento de notas fiscais relativas à aquisição de produto sabidamente desnecessário, em que o objeto da contratação não foi precisamente definido visto que um dos itens (Plataforma Antifraude) sequer se consubstanciava em produto comercializado pela fabricante, contribuindo para aquisição desnecessária e antieconômica. Dispositivos violados: art. 15, § 7º, I; da Lei 8.666/1993, art. 12, IV, a), e art. 17, parágrafo único, da IN 4/2014/SLTI/MP e Jurisprudência do TCU (Súmula 270, Acórdão 559/2017-Plenário, Relator Min. Benjamim Zymler e Acórdão 248/2017-TCU-Plenário, Relator Min. Walton Alencar Rodrigues);

c) 350.1.3.5. Conduta: elaborar estimativa de preços não condizentes com os praticados no mercado, que resultou em sobrepreço de licenças de software e serviços de suporte e manutenção na ARP 26/2016 com consequente superfaturamento das ordens de serviço emitidas no âmbito dos contratos dela decorrentes, Contratos 28/2016 e 4/2017, contribuindo para realização de aquisições antieconômicas; Dispositivos violados: art. 15, V, e art. 43, inciso IV, da lei 8.666/1993; art. 10, V, da Lei 8.429/92; art. 12, caput e II, g) e §1º, e art. 22, da IN 4/2014/SLTI/MP;

d) 350.1.4.5. Conduta: aprovar planejamento da contratação de serviços técnicos especializados remunerados em métrica UST que não foi lastreado em informações capazes de refletir a complexidade real das atividades que compõem os serviços e a composição de custos dos serviços por atividades, que implicou em pagamento por serviços não aferíveis; Dispositivo violado: Jurisprudência do TCU (Acórdão 916/2015-Plenário, Relator Ministro Substituto Augusto Sherman). Complementando essa informação, a matriz de responsabilização traz também a seguinte Conduta (peça 40, p. 132): autorizar o pagamento de notas fiscais relativas à contratação de serviços especializados em UST com base em planejamento de contratação inadequado, acarretando risco de pagamentos a maior que o necessário para o atendimento à finalidade da contratação e cobrança irregular por serviços técnicos não aferíveis.

145. Outrossim, o responsável foi chamado em audiência em razão das seguintes condutas, constantes do item 350.1.5.3 da peça 40:

a) Conduta 1: aprovar ETP e TR da contratação de solução de TI com fundamentação inconsistente para indicação de marca que direcionou a contratação e favoreceu a escolha da ferramenta ofertada pela empresa vencedora; Dispositivos violados: Art. 15, § 7º, I; da Lei 8.666/1993; art. 9º, II e IV, art. 12, caput, I, b) e c), II, a), b) e c), e III, art. 14, caput, § 6º, e art. 15, da IN 04/2014/SLTI/MP e Jurisprudência do TCU (Súmula 270, Acórdão 559/2017-Plenário, Min. Relator Benjamim Zymler e Acórdão 248/2017-Plenário, Min. Relator Walton Alencar Rodrigues);

b) Conduta 2: aprovar planejamento da contratação de serviços técnicos especializados remunerados em métrica UST que não foi lastreado em informações capazes de refletir a complexidade real das atividades que compõem os serviços e a composição de custos dos serviços por atividades, que pode implicar em sobrepreço e superfaturamento dos serviços; Dispositivos violados: art. 15, § 7º, II; e art. 43, IV, da Lei 8.666/1993 e Jurisprudência do TCU (Acórdão 2.037/2019-Plenário, Rel. Ministro Substituto Augusto Sherman).

26.4. As considerações acima tornam improcedentes a alegação de que não houve individualização da conduta, pois a atuação do gestor foi detidamente especificada tanto no relatório quanto no voto, permitindo-lhes infirmar as imputações atribuídas.

26.5. Sobre as demais alegações, consta no voto condutor do acórdão recorrido (peça 320, p. 11):

64. Suas [de José Barbosa Silva] alegações de defesa centraram-se nos seguintes aspectos: (i) sua inclusão na comissão de planejamento da contratação seria posterior à concepção do projeto e à elaboração dos documentos que norteariam a contratação; (ii) assinou o ETP, o TR e os resultados da pesquisa de preços sem ter lido os documentos, em razão de urgência; (iii) foi exonerado por ter se negado a assinar documentos para o pagamento de faturas da B2T; (iv) possui poucos conhecimentos de tecnologia da informação e de políticas públicas de emprego e assuntos correlatos; e (v) não praticou atos que tenham contribuído para a ocorrência de qualquer uma das irregularidades apontadas pela CGU.

65. Igualmente quanto a este responsável, a unidade técnica afastou os argumentos.

66. Cumpre salientar que pressa e urgência não são excludentes de culpabilidade de membro de equipe de contratação e tampouco a aposição de assinatura sem a leitura do teor do documento configura motivo de afastamento de responsabilidade, mas, ao contrário, traduz-se em negligência em relação aos encargos assumidos.

67. Na qualidade de "integrante administrativo", segundo a IN 4/2014/SLTI/MP, lhe competia realizar estimativa de preço da contratação para a elaboração do orçamento detalhado, composta por preços unitários e fundamentada em pesquisa no mercado, a exemplo de contratações similares, valores oficiais de referência, pesquisa junto a fornecedores ou tarifas públicas (art. 22).

68. A AudTCE destacou, novamente, a ausência de provas aptas a desfazer o liame entre as condutas praticadas e as irregularidades atribuídas ao ex-gestor. Conforme destacado na instrução, as evidências carreadas aos autos dão conta de que o responsável assinou termo de referência, estudo técnico preliminar e despacho para assinalar a intenção de registro de preços, além de autorizar o pagamento de notas fiscais, de forma que seria direto o nexo entre as suas condutas e os danos causados ao Erário.

69. Ressalta-se ainda, como agravante, que o responsável, a despeito de supostamente dispor de parcos conhecimentos de tecnologia da informação, tinha conhecimento das irregularidades, pois o MTb foi alertado pela CGU sobre os riscos de se dar sequência ao pregão em 20/10/2016 (antes da realização do certame).

26.6. Tal constatação derrui a alegação de que à época das suas condutas "não havia qualquer alerta, recomendação ou manifestação da CGU que indicasse risco de irregularidade no objeto da contratação".

26.7. Além disso, não tem qualquer fundamento a alegação de que o responsável, na condição de coordenador-geral recursos logísticos do MTb e integrante administrativo da equipe de planejamento da contratação, meramente assinava documentos formalizando procedimentos e decisões de instâncias superiores. Conforme ressaltado pela unidade técnica, "ao apor sua assinatura sobre documentos da contratação – e.g., ETP, TR, estimativa de preços – o responsável declarou sua coautoria e/ou anuência e conferiu legitimidade aos documentos assinados" (relatório, peça 321, p. 37, item 166).

26.8. Quanto à invocação dos artigos 22 e 28 da Lindb, a unidade técnica consignou que "não restaram indicadas e evidenciadas as circunstâncias objetivas que teriam afetado ou prejudicado a atuação do responsável, impelindo-o às condutas inquinadas, constantes de sua responsabilização" e estão "presentes, nas irregularidades a ele atribuídas, elementos suficientes para constituir erro grosseiro, decorrente de uma grave inobservância de um dever de cuidado e zelo com a coisa pública" (relatório, peça 321, p. 38, itens 174-175).

26.9. Ante o exposto, considerando que as alegações não são suficientes para afastar a responsabilidade, devem ser rejeitadas.

27. Responsabilidade de Helton Yomura

*"105. O sr. **Helton Yomura** foi ouvido em audiência na condição de Secretário Executivo do MTb e por ter emitido memorando que declarou a nulidade dos grupos de trabalho constituídos para avaliar as irregularidades apontadas pela CGU, bem como revogar o Memorando Circular 5/2017 e, assim, possibilitar o pagamento de contratos decorrentes do PE 24/2016, apesar dos apontamentos de superfaturamento e de recomendações da CGU em sentido contrário". (voto, peça 320, p. 18)*

27.1. O recorrente Helton Yomura alega que:

a) o recorrente apenas passou a exercer cargo comissionado de Secretário Executivo do Ministério do Trabalho a partir de 1º/10/2017, e o cargo de ministro do trabalho a partir de 4/4/2018, muito depois da assinatura tanto do instrumento convocatório que deu origem ao processo de licitação, quanto dos contratos administrativos; (peça 470, p. 4)

b) a única conduta do recorrente foi a de nomear funcionários do Ministério do Trabalho para análise dos contratos administrativos e pagamento das parcelas vencidas referentes às parcelas do Contrato Administrativo 04/2017, que já estavam adimplidas; (peça 470, p. 4)

c) não houve na fase do inquérito policial da Polícia Federal qualquer elemento capaz de atrelar ato administrativo praticado pelo ora recorrente a fatos ali analisados; portanto, diante da absoluta ausência de provas, o recorrente não foi denunciado pelo Ministério Público Federal; não há qualquer indício de prova a respeito de enriquecimento ilícito decorrente de ato tipificado em lei penal como ilícito por parte do ora recorrente no tocante à licitação e assinatura dos Contratos administrativos assinados pela Secretaria de Relações do Trabalho e a empresa B2T – Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda; (peça 470, p. 5)

d) assim, em não havendo qualquer tipo de enriquecimento ilícito, nem de qualquer vantagem auferida em razão dos Contratos Administrativos que deram azo à abertura desta Tomada de Contas Especial, não há razão para a condenação do ora recorrente por este Tribunal; (peça 470, p. 5)

e) a abertura do processo de licitação ocorreu após a realização de estudo sigiloso elaborado pela Coordenação Geral de Informática do Ministério do Trabalho; há parecer jurídico da Conjur/MTb de 3/10/2016, que conclui pela possibilidade da aquisição do objeto da licitação por meio de pregão eletrônico para registro de preços; (peça 470, p. 6)

f) o objeto do Contrato administrativo 28/2016 já havia sido completamente adimplido pela empresa B2T, e a prestação dos serviços de plataforma digital e software inerentes ao Contrato 04/2017 estava sendo adimplida desde 30/3/2017, havendo necessidade de efetuar o pagamento no mês de outubro de 2017 sob pena de suspensão do contrato de prestação de serviços tecnológicos com a finalidade de mitigar e impedir a ocorrência de fraudes de valores bilionários em face do erário público da União; (peça 470, p. 6)

g) havia parcelas adimplidas vencidas, de modo que o pagamento não pode ser considerado ilícito para a Administração Pública; (peça 470, p. 7)

h) pareceres jurídicos consideraram legítimas as contratações e necessárias para o interesse público e decidiu positivamente pelo pagamento das parcelas vencidas; (peça 470, p. 8)

i) estes pareceres ensejaram a publicação em 28/11/2017 do memorando-circular que revogou atos referentes aos grupos de trabalho instituídos para tratar de assuntos referentes à solução tecnológica denominada MicroStrategy, adquirida por meio da Ata de Registro de Preços 26/2016; (peça 470, p. 9)

j) o único ato praticado pelo recorrente foi dar seguimento ao pagamento do contrato administrativo que havia sido adimplido pela empresa B2T; (peça 470, p. 9)

k) a Dataprev deu parecer favorável à contratação; mas a CGU se recusou a levar em consideração a perícia realizada pela Dataprev; (peça 470, p. 10)

l) o recorrente não praticou erro grosseiro, pois quando passou a ter competência sobre o processo de licitação e os Contratos 28/2016 e 04/2017 já haviam sido prestados os serviços; (peça 470, p. 18)

m) todos os atos praticados pelo ora recorrente demonstram a sua preocupação de atuar com diligência e com respeito à legalidade e à ordem jurídica pátria; (peça 470, p. 18)

n) inexiste nos autos prova de má-fé do recorrente capaz de atrair qualquer tipo de responsabilização pelo suposto evento danoso. (peça 470, p. 19)

Análise

27.2. O recorrente foi responsabilizado na condição de então secretário executivo do Ministério do Trabalho, por: a) ter "emitido memorando que declarou a nulidade dos grupos de trabalho constituídos para avaliar as irregularidades apontadas pela CGU; e b) revogar o Memorando Circular 5/2017, mediante o qual os pagamentos à B2T haviam sido suspensos, possibilitando assim novos pagamentos. (voto, peça 320, p. 18)

27.3. Em razão disso, o ora recorrente não foi responsabilizado por débito, mas apenado com a multa prevista no artigo 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 43 mil; e inabilitado para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública pelo prazo de sete anos, com fundamento no artigo 60 da Lei 8.443/1992.

27.4. Os argumentos ora apresentados em grande medida reproduzem aqueles já encaminhados em suas alegações de defesa. Consta no voto condutor do acórdão recorrido (peça 320, p. 18):

106. O responsável alegou que: a) houve regularidade dos pagamentos em razão de adimplemento contratual e do maior risco de fraudes nos pagamentos de seguro-desemprego se tais pagamentos não fossem realizados; b) inexistiu enriquecimento ilícito e auferimento de vantagem de sua parte; c) não foi mencionado no relatório do Acórdão 274/2020-Plenário [TC 022.394/2017-6, apenso]; d) a decisão pelos pagamentos de parcelas vencidas e pela revogação dos atos referentes aos grupos de trabalho estava escorada em pareceres jurídicos; e e) não poderia ter cometido erro grosseiro, pois os serviços já tinham sido prestados.

107. Conforme exame efetuado pela unidade técnica, os argumentos não procedem.

108. Urge esclarecer ao responsável que o suposto adimplemento contratual não confere legalidade ao pactuado quando o respectivo instrumento se encontra eivado de irregularidades. Ademais, a alegação de suposta seleção entre o menor dano ao Erário (pagamentos irregulares dos contratos versus fraudes no pagamento de benefícios de seguro-desemprego consequentes do não pagamento das parcelas contratuais) não é suportada por qualquer evidência.

109. Merece registro, ainda, o fato de que a quantificação dos débitos e a identificação dos responsáveis no âmbito desta TCE não se encontram limitadas ao rol inicial de responsáveis constantes do Acórdão 274/2020-Plenário. Além disso, a ausência de enriquecimento ilícito e de auferimento de vantagem são circunstâncias que não têm o condão de afastar a jurisdição desta Corte.

110. O ex-gestor não juntou aos autos evidências documentais aptas a elidir sua responsabilidade pelas irregularidades detectadas, em especial a expedição de memorando-circular que anulou os trabalhos de investigação realizados pelo MTb e revogou a suspensão dos pagamentos sob suspeita.

111. Ademais, o fato de ter agido com respaldo em pareceres técnicos ou jurídicos não exime o gestor de ser responsabilizado pela prática de ato irregular, uma vez que a ele cabe, em última instância, tanto decidir sobre a conveniência e oportunidade de efetivar o procedimento administrativo, principalmente aqueles concernentes a contratações que vão gerar despesas.

27.5. Nesse momento, o recorrente essencialmente alega ausência de responsabilidade pelo fato de ter atuado no processo de pagamento apenas após a celebração do contrato e após a prestação dos serviços, não podendo se eximir de realizar os pagamentos, os quais foram respaldados por pareceres jurídicos. Assim, continuam válidos e pertinentes todos os fundamentos lançados no voto condutor da decisão recorrida.

27.6. Com relação à ausência de enriquecimento ilícito por parte do recorrente, é entendimento deste Tribunal que "a aplicação da sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal (art. 60 da Lei 8.443/1992) independe da existência de locupletamento, desvio, desfalque ou qualquer espécie de

irregularidade de que tenha resultado dano ao erário" (Acórdão 1624/2019-Plenário, relator: Augusto Sherman).

27.7. Quanto à imputação específica que lhe foi feita, a de revogar o normativo que suspendia os pagamentos, o recorrente se escuda em pareceres jurídicos. Nesse ponto, recorde-se que o próprio parecerista foi responsabilizado.

27.8. Consta no voto condutor da decisão recorrida (peça 320, p. 14):

- [Arodi de Lima Gomes, então Coordenador-Geral de Análise de Licitação e Contratos da Consultoria Jurídica do MTb] emitiu o Parecer Jurídico 2/2017, de 18/10/2017, que considerou regular a contratação da B2T; a Cota 4/2017, de 23/11/2017, que recomendou a revogação de decisão anterior da pasta (Memorando Circular 5/2017, de 12/4/2017) que desautorizava novos pagamentos à empresa B2T até a conclusão dos grupos de trabalho nomeados para tratar das recomendações da CGU; e o Parecer Jurídico 157/2018, de 3/4/2018, que recomendou decretar a nulidade dos atos instrutórios dos grupos de trabalho instituídos no âmbito do MTb para avaliar apontamentos de superfaturamento e recomendações da CGU; e

- com base nos pareceres supracitados, o então Secretário Executivo do MTb, sr. Helton Yomura, exarou o Memorando Circular 25/2017, que revogou o Memorando Circular 5/2017, o que permitiu a liberação de novos pagamentos à empresa B2T, apesar das recomendações da CGU em sentido contrário. (g.n.)

27.9. Não obstante isso, não se pode afirmar que o ora recorrente foi induzido a erro, porque já havia alertas da CGU e de grupos de trabalhos criados para tratar as recomendações da CGU, além de normativo específico suspendendo os pagamentos. Assim, não obstante os pareceres jurídicos, havia outros elementos que recomendavam pelo menos uma maior cautela na retomada dos pagamentos.

27.10. Ante o exposto, deve-se rejeitar as alegações.

28. Responsabilidade de QUBO Tecnologia e Sistemas Ltda.

*"123. A empresa **QUBO Tecnologia e Sistemas Ltda.** foi chamada aos autos na qualidade de empresa que participou da pesquisa de preços do PE 24/2016.*

124. Sua conduta incluiu participar da cotação de preços e apresentar proposta para fins de definição de preços estimativos para produto que não era comercializado pela empresa ("Plataforma Antifraude"), com preços de licenças de software de BI e serviços de suporte e manutenção não condizentes com os praticados no mercado". (voto, peça 320, p. 19-20)

28.1. A recorrente Qubo Tecnologia e Sistemas Ltda. alega que:

a) a TCE não apresenta um único benefício auferido pela recorrente pela alegada e infundada fraude à licitação; (peça 429, p. 5)

b) não existe qualquer determinação legal ou infralegal para que conste em site de qualquer empresa a atualização de todos seus parceiros comerciais; foi apresentado documento assinado pela presidente da MicroStrategy, datado de 15/10/2016, confirmando a possibilidade de a QUBO comercializar produtos daquele fornecedor se vencedora em licitação, mesmo antes de assinatura de contrato de parceria; (peça 429, p. 5)

c) não é verdade que a recorrente não possua registro de participação como concorrente nas licitações registradas no DWSIASG; caso contrário, não poderia registrar qualquer lance no pregão ou participar de licitações desde então; (peça 429, p. 6)

d) sobre a similaridade do endereço cadastrado na Receita Federal ao da empresa vencedora B2T, tal endereço virtual é amplamente utilizado por empresas de todos os ramos de atuação que em absolutamente nada prova conluio; (peça 429, p. 6)

e) sobre possuir um CNAE secundário (cadastro RF) não relacionado a TI, a atividade da empresa recorrente refere-se à representação comercial; (peça 429, p. 6)

f) sobre não ser mencionada no site da empresa a oferta de licenças MicroStrategy, não há obrigação legal de atualização constante de site com inclusão de novos parceiros comerciais; (peça 429, p. 6)

g) sobre haver cotado preço para a "Plataforma Antifraude" no pregão PE 24/2016 sem que fosse detalhada sua composição, a responsabilidade pelo detalhamento e composição do produto

licitado é do órgão que publicou edital requerendo expressamente tal produto; à recorrente cabe apenas realizar a cotação, mediante preços tabelados e registrados pelo fabricante; (peça 429, p. 7)

h) não há fundamento para a alegação de conluio para fraude ao processo licitatório por parte da empresa Qubo; não foi demonstrado seu interesse em qualquer conluio, fraude ou simulação de concorrência no certame, haja vista completa ausência de repasse financeiro da União ou de qualquer outra empresa licitante; não há vantagem auferida pela empresa ou seus sócios ou dolo em direcionar e fraudar a licitação; (peça 429, p. 8)

i) imputa-se a apresentação de proposta com sobrepreço de produto que se alega não existir; se o produto não existe, não se poderia estabelecer um preço em relação ao qual se apontar sobrepreço; (peça 429, p. 8)

j) em ação penal na Justiça Federal confirmou-se a existência e comercialização do produto licitado pela fabricante MicroStrategy, bem como que seus preços são tabelados e registrados em cartório, o que refuta a tese de inexistência do produto Plataforma Antifraude; (peça 429, p. 13)

k) o documento acostado aos autos pela recorrente demonstra expressamente que ela poderia comercializar produtos MicroStrategy se vencedora de licitação; (peça 429, p. 14)

l) Cynthia Otília Bianco era presidente da MicroStrategy à época da licitação, como confirmado pela própria em depoimento prestado à Justiça Federal; e o TCU não poderia afirmar que não há provas de fato público e notório; (peça 429, p. 14-15; 25-26)

m) nos autos da ação penal restou demonstrado que o produto existe; não há exigência de se detalhar a composição do produto, seja por lei ou pelo edital; (peça 429, p. 16)

n) não houve vantagem financeira; não há prova nos autos que confira materialidade ou sequer indício de que tenha a recorrente auferido vantagem financeira por, supostamente, agir em conluio para fraudar processo licitatório; (peça 429, p. 16-17)

o) ignorou-se liminar que suspendeu os efeitos de decisão punitiva proveniente da CGU; apesar de a liminar não vincular o TCU, este utilizou de fundamentação da CGU; (peça 429, p. 18)

p) pelos depoimentos obtidos no âmbito da ação penal em trâmite na 10ª Vara Federal, o produto existe e sua composição é formada por produtos MicroStrategy e produtos de outros fornecedores, sendo que os preços são tabelados e registrados em cartório; (peça 429, p. 23, 27 e 31)

q) por autorização da própria fabricante, a empresa recorrente poderia comercializar os produtos MicroStrategy; (peça 429, p. 28)

r) a recorrente efetivamente comprovou nos autos que (i) detinha autorização de revenda de produtos MicroStrategy, podendo firmar contrato se identificasse oportunidade; (ii) que em depoimentos junto a Justiça Federal restou demonstrado que o produto Plataforma Antifraude existe e é composta por produtos MicroStrategy e componentes de outros fabricantes; (iii) que tinha cadastro ativo no SIASG; (iv) que os preços eram tabelados, conforme depoimentos na Justiça Federal; (v) que não percebeu qualquer quantia para deflagrar a suposta fraude à licitação; (vi) que agiu sob os ditames da lei; (peça 429, p. 30)

s) assim, pela ausência de materialidade, provas de fato e de direito, ausência de demonstração de dolo, pela demonstração cabal de que a recorrente era parceira MicroStrategy, que o produto existe e, de sua inexistência sequer a acusação poderia alegar sobrepreço ou preço fora das condições de mercado; da inexistência de métricas comparativas para se referendar o suposto sobrepreço; do fato que não houve vantagem auferida pela QUBO; que a recorrente poderia participar da licitação, pois possuía documento demonstrando que poderia comercializar o produto; da prova de que a signatária do documento acostado era a presidente MicroStrategy Brasil; pela vigência de liminar que suspende os efeitos de decisão punitiva conferida pela CGU sobre os mesmos fatos, partes e sanções, também utilizados como base por este TCU para aplicar as penalidades, inclusive com detração da pena; deve-se dar provimento ao recurso. (peça 429, p. 32-33)

Análise

28.2. A conduta atribuída à empresa recorrente foi a de "participar da cotação de preços e apresentar proposta para fins de definição de preços estimativos para produto que não era por ela

comercializado ("Plataforma Antifraude"), com preços de licenças de software de BI e serviços de suporte e manutenção não condizentes com os praticados no mercado". Não conseguindo elidir ou justificar tal conduta, a recorrente foi declarada inidônea para participar de licitação na Administração Pública Federal por quatro anos, com fundamento no artigo 46 da Lei 8.443/1992.

28.3. A conclusão de que a recorrente não comercializava o produto para o qual apresentou proposta baseou-se nos seguintes indícios apontados pela CGU, conforme instrução à peça 40, p. 54:

313.6.1. Empresa QUBO Tecnologia e Sistemas Ltda. (CNPJ 15.473.637/0001-72): [i] em seu site não é mencionada a oferta da ferramenta MicroStrategy; [ii] não possui registro de participação como concorrente nas licitações registradas no DW SIASG; [iii] possui endereço cadastrado na Receita Federal similar à empresa vencedora B2T; [iv] possui um CNAE secundário (cadastro RF) não relacionado a TI (4614100 - Representantes comerciais e agentes do comércio de máquinas, equipamentos, embarcações e aeronaves) igual ao das empresas de TI, NBTB Consultoria e Tecnologia Ltda (17.568.930/0001-49), que é de propriedade do responsável pela empresa vencedora B2T, e de outra empresa que enviou proposta de preço, a Systech; (colchetes acrescentados)

28.4. Além disso, a unidade técnica deste Tribunal apontou (peça 40, p. 64):

330.1. No site da empresa não é mencionada a oferta de licenças MicroStrategy. Em sua proposta para fins de estimativa de preços para o pregão PE 24/2016 não detalhou a composição da "Plataforma Antifraude", mas cotou preço para o produto, que não existe no mercado, o que indica possível participação da empresa em conluio e simulação de competitividade no referido pregão.

28.5. Essa conclusão de que a empresa ora recorrente apresentou proposta para produto "que não existe no mercado" decorreu da conclusão de que a "Plataforma Antifraude" "não representava um produto existente no mercado, mas sim um agrupamento de ferramentas de TI em um único item, comercializados somente pela própria empresa [Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda.]" (peça 40, p. 64, item 329.3).

28.6. Ao ser chamada em audiência, a ora recorrente apresentou alegações que são em grande medida semelhantes às ora apresentadas (peça 321, p. 73):

- "a empresa BR Office disponibiliza endereços virtuais para diversas companhias e que tal modalidade seria difundida";

- "sobre a alegação de possuir um CNAE secundário (cadastro RF) não relacionado a TI": "A atividade da empresa defendente é referente à representação comercial, sendo esta uma das previstas no CNAE secundário 46.14-1-00, tão somente";

- "caberia à [ora recorrente] apenas a cotação de preços e se haveria algum problema sobre a existência ou não da Plataforma Antifraude, entende que deveria ser questionada a fabricante";

- "não caberia à Administração Pública deduzir sobrepreço nas fases de cotação e apresentação de propostas, sem acesso aos custos da empresa";

- "não tinha conhecimento das empresas concorrentes, de quais deram lances no pregão, de qual tinha a proposta mais barata".

28.7. A respeito "da ausência de menção à MicroStrategy no site da Qubo; da alegação de ausência de registro de participação como concorrente nas licitações registradas no DW SIASG; da alegação de possuir endereço cadastrado na Receita Federal similar à empresa vencedora B2T; e da alegação de possuir um CNAE secundário (cadastro RF) não relacionado a TI", a unidade técnica assentou que tais questões constavam em nota técnica da CGU, mas que tais "indícios de possíveis irregularidades apontados pela referida nota técnica não permitiram, até o presente, a partir dos documentos carreados a estes autos, extrair qualquer informação que pudesse implicar a responsável em alguma conduta irregular, de forma que esses elementos não foram utilizados em sua responsabilização nesta TCE, que se baseou em outros elementos", de modo que "tais argumentos são irrelevantes para desfazer o liame entre a responsável e as condutas inquinadas que motivaram seu chamado em audiência" (relatório, peça 321, p. 74, itens 375-376). (g.n.)

28.8. A unidade técnica, apesar de afirmar que os elementos acima não foram utilizados para responsabilização da ora recorrente, observou que o documento de habilitação apresentado pela recorrente para comprovar fornecimento do produto "não era capaz de atender ao requisito do edital, não tornando a responsável uma empresa revendedora da fabricante, mas apenas a teria autorizado a fornecer produtos MicroStrategy caso viesse a ser vencedora de uma licitação. Além disso, não há qualquer evidência de que sua signatária, Sra. Cynthia [Otília] Bianco, teria detido competência para conceder a referida autorização e que teria sido presidente da fabricante à época" (relatório, peça 321, p. 74, itens 377-378).

28.9. Nesse ponto, a recorrente alega que detinha autorização para comercializar produtos da MicroStrategy e que a signatária do documento era à época presidente da empresa, tendo assim competência para firmar o documento. No entanto, ainda que confirmada a identidade da signatária do documento, isso não teria o condão de alterar o mérito da condenação. Além disso, a imputação não diz respeito à empresa recorrente não poder comercializar qualquer produto da MicroStrategy, mas sim especificamente a "Plataforma Antifraude", tida como não existente no mercado, mas um produto específico da B2T, e que não era um produto da MicroStrategy, mas um conjunto de software, entre os quais o da MicroStrategy.

28.10. Quanto à constatação de que a ora recorrente possuía "endereço cadastrado na Receita Federal similar à empresa vencedora B2T", embora a recorrente agora alegue que "tal endereço virtual é amplamente utilizado por empresas de todos os ramos de atuação que em absolutamente nada prova conluio", em suas razões de justificativa ela alegou que "não há crime em manter um endereço fiscal e virtual para concentrar o recebimento de correspondências, contas e contatos, até que se viabilize a locação de um espaço físico que suporte a estrutura da empresa", o que foi refutado com a constatação de que "tais empresas utilizavam-se de espaços comerciais em comum, o que teria facilitado a troca de informações entre os envolvidos sobre a licitação (PE SRP nº 24/2016), promovida pelo então MTb" (relatório, peça 321, p. 74-75, itens 379). (g.n.)

28.11. De todo modo, a principal imputação feita à empresa ora recorrente foi a de haver cotado "preço para produto que não existe no mercado", porquanto "o produto 'Plataforma Antifraude MicroStrategy' sequer era um produto comercializado pela fabricante, e, por isso, remanesce inexplicado como [a ora recorrente] poderia ter fornecido cotação de preço para um produto inexistente [no mercado] cuja especificação sequer fora apresentada pelo MTb à época" (relatório, peça 321, p. 75, itens 380).

28.12. Nesse ponto, a recorrente alega que a responsabilidade pelo detalhamento e composição do produto licitado é do órgão licitante e que à recorrente cabia apenas realizar a cotação, mediante preços tabelados e registrados pelo fabricante. Contudo, se de fato não havia tal detalhamento (ainda que isso fosse responsabilidade do órgão licitante), é de se questionar como poderia a recorrente realizar a cotação. O não esclarecimento de tal circunstância justifica a conclusão da unidade técnica de que a ora recorrente "simulara apresentação de proposta comercial de preços para produto que não era por ela comercializado, a fim de favorecer a contratada, qual seja, a de dar a aparência de legitimidade ao certame, direcionado para a empresa Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda." (relatório, peça 321, p. 75, itens 381).

28.13. Tal conclusão, ao contrário do que alega a recorrente, independe de ter havido repasse financeiro da União ou de qualquer outra empresa licitante, ou vantagem auferida pela empresa ou seus sócios, porquanto "a obrigação de ressarcimento de dano ao Erário, em TCE, é atribuída não somente a quem tenha se enriquecido sem causa às custas do Erário, mas também a todo aquele que tenha dado causa a esse dano, ainda que dele não tenha obtido qualquer vantagem" (voto, peça 320, p. 19, item 121).

28.14. Também ao contrário do que alega a recorrente, não houve, em relação a ela e especificamente com relação à "Plataforma Antifraude", a imputação de sobrepreço, dado que, sob o entendimento de que se tratou de aquisição desnecessária e antieconômica, todo o valor da aquisição foi impugnado (R$ 21,34 milhões), constando como débito imputado aos responsáveis.

28.15. Embora a recorrente alegue que no âmbito judicial foi confirmada a existência do produto "Plataforma Antifraude", a constatação foi a de que o produto não existia no mercado, sendo um produto próprio da empresa B2T (também ora recorrente), e que por isso não poderia ser comercializado pela ora recorrente.

28.16. Não procede a alegação de que se ignorou liminar judicial suspendendo a penalidade aplicada pela CGU. A recorrente invocou tal decisão em seus embargos de declaração, rejeitados mediante o Acórdão 1971/2025-Plenário, em cujo relatório consta (peça 426, p. 9):

25. [A embargante, ora recorrente] tenta ampliar os efeitos de decisão judicial proferida em outro processo, a fim de produzir impacto nestes autos. Explica-se.

26. O Voto do acórdão embargado fundamentou a aplicação da penalidade de inidoneidade com base nos fatos apurados no âmbito do TCU, reconhecendo, inclusive, a detração do tempo de penalidade já cumprido na esfera da CGU (peça 320, p. 29, 33). Assevera-se que a existência de decisão judicial liminar que suspendeu a penalidade da CGU não vincula automaticamente o TCU, que possui competência própria para apurar e sancionar irregularidades, ainda que decorrentes dos mesmos fatos, conforme reiterada jurisprudência desta Corte.

27. Segundo o princípio da independência das instâncias, análises ou decisões tomadas em outras instâncias, em regra, não têm o condão de vincular a atuação desta Corte de Contas nas matérias de sua competência, salvo quando for reconhecida ou provada a inexistência do fato ou a negativa da autoria em relação a responsável em sede de absolvição criminal, conforme Código Civil, art. 935, aplicado subsidiariamente aos regramentos desta Corte (Acórdão 2.067/2015-Plenário).

28. Especificamente quanto a processos judiciais, assevera-se que o TCU tem jurisdição e competência próprias estabelecidas pela Constituição Federal e pela sua Lei Orgânica, não sendo sua atuação obstada pelo fato de tramitar no âmbito do Judiciário ação penal, civil ou de direito administrativo versando sobre o mesmo assunto. Isso se deve ao princípio acima referido e à competência exclusiva do TCU para a verificação da regularidade da aplicação de recursos federais. Tal independência faz com que o julgamento por via judicial não vincule a apreciação técnica da aplicação dos recursos federais que o TCU realiza, e vice-versa (Acórdão 624/2009-Plenário, relator Min.-Substituto Marcos Bemquerer). Por conseguinte, eventual absolvição em processo criminal – o que não é o caso do processo mencionado pela empresa – não teria o condão de repercutir nestes autos.

28.17. Por fim, sobre a responsabilidade da recorrente e as circunstâncias das imputações que lhe foram feitas, consta no condutor do acórdão recorrido (peça 320, p. 19-21):

130. Urge registrar, ainda, elementos colhidos do relatório final da "Operação Gaveteiro", da Polícia Federal, compilados no relatório final do PAR CGU 00190.106561/2020-83:

[...] análise 3: Quanto ao argumento inicial da empresa, cumpre salientar que, embora a CPAR não tenha identificado no processo prova inconteste de vínculos entre a Qubo e as empresas PTV, Systech e Telemikro, o mesmo não pode ser afirmado em relação à B2T. (...)

O sócio da Qubo, Rafael [Pereira Teles] Ferreira, referia-se à proposta de preços encaminhada por ele mesmo no bojo da pesquisa de preços atinente ao pregão em tela, no valor de R$ 84.004.000,00 (oitenta e quatro milhões e quatro mil reais).

Tal proposta, fabricada a pedido dos sócios da B2T, havia sido encaminhada por Rafael [Pereira Teles] Ferreira [representante da QUBO] ao então MTb no dia anterior (19/9/2016).

Em síntese, após uma menção sobre a quantidade desproporcional de Unidades de Serviço Técnico (UST), a continuidade do diálogo também revela combinação com o sócio da B2T, Tiago [Schettini] Batista, [texto tarjado]. (...)

Assim, o conjunto probatório colacionado aponta para a ação do sócio da empresa [QUBO, Rafael Pereira Teles Ferreira] de apresentar proposta de preços fictícia ou de cobertura, tanto na fase interna quanto na fase externa do PE SRP nº 24/2016, pois forjada sem base referencial a partir de critérios ou fatores demonstráveis ou justificáveis, eis que o termo de referência não descreveria suficientemente o objeto e sequer esse objeto existia no mercado, o que impossibilitaria sua precificação nos termos e com as coincidências ocorridas, tal qual já detalhado na análise do argumento 1 [i.e., inexistência da Plataforma Antifraude MicroStrategy segundo a própria fabricante].

Com efeito, a partir dessa conduta, a Qubo proporcionou o prosseguimento do certame, conferindo-lhe aparência de competitividade e licitude, contribuiu para a frustação do caráter competitivo da

licitação e colaborou de forma concorrente para seu direcionamento à B2T, com o agravante de ter participado efetivamente do pregão.

28.18. Ante o exposto, deve-se rejeitar a alegação.

CONCLUSÃO

29. Do exame, é possível concluir que:

a) não havendo reparos a fazer na análise da prescrição registrada no voto condutor da decisão recorrida, e considerando que não se aplica no âmbito do TCU a tese da unicidade das causas interruptivas da prescrição, que as instruções da unidade técnica e os pareceres do Ministério Público junto ao TCU são atos inequívocos de apuração do fato capazes de interromper a prescrição, e que ato inequívoco de apuração dos fatos constitui causa objetiva de interrupção da prescrição, atingindo também eventuais responsáveis pela irregularidade ainda não identificados na investigação, não houve a incidência da prescrição;

b) não houve desproporcionalidade da multa aplicada aos responsáveis, porquanto o débito, possuindo caráter ressarcitório, é imputado solidariamente aos responsáveis pelas irregularidades que motivaram o dano, enquanto a multa tem caráter sancionatório e portanto individual, podendo ser imposto no valor de até 100% do valor atualizado do débito, inclusive o solidário, de modo que, em casos em que haja um grande número de responsáveis, a soma das multas pode ultrapassar o valor do débito, não constituindo isso limitação à imposição da multa;

c) o princípio da independência das instâncias garante que não haja uma repercussão automática de outros processos, judiciais ou administrativos, nesta TCE, uma vez que o TCU possui jurisdição e competência próprias estabelecidas pela Constituição Federal e pela sua Lei Orgânica (Lei 8.443/1992);

d) o produto "Plataforma Antifraude" constou no edital do certame como se fosse um produto comercializado pela fabricante, quando se tratava na verdade de um agrupamento de softwares oferecido exclusivamente pela empresa B2T;

e) a alegação de inexistência de superfaturamento se baseia em parâmetro diverso daquele utilizado pelo Tribunal;

f) as alegações, por não se referirem ao cerne da irregularidade que acarretou superfaturamento, não são suficientes para impugnar ou modificar a metodologia adotada para apuração do débito;

g) conforme entendimento deste Tribunal, não cabe o afastamento nem a atenuação da responsabilidade de autoridade que decide com base em pareceres técnicos e jurídicos que contenham erros grosseiros, de fácil detecção pelo dirigente; e no caso vertente a adoção de tais parecer constitui erro grosseiro, porquanto (i) não se trata de manifestações vinculantes; (ii) houve a responsabilização do próprio parecerista jurídico do Ministério do Trabalho que chancelou a contratação da empresa B2T; (iii) o parecer da Dataprev padece de várias fragilidades que o infirmam como justificativa para decisões tomadas após sua prolação;

h) as alegações de Leonardo Soares de Oliveira não são suficientes para afastar sua responsabilidade pelas condutas a ele imputadas;

i) não procede a alegação de que a escolha da solução da MicroStrategy obedeceu ao princípio da continuidade administrativa e de que o direcionamento estaria legalmente justificado, porquanto a ETP não avaliou possíveis alternativas; ademais, a procedência da alegação reduziria o certame a mera simulação;

j) em nada altera a situação jurídica de Leonardo Soares de Oliveira a prolação de sentença judicial em 2021 autorizando o pagamento por serviços que o próprio Ministério do Trabalho reconheceu como devidos e que sequer incidentalmente aborda as irregularidades tratadas nesta TCE;

k) a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública não configura bis in idem com a pena de demissão do serviço

público, tampouco possuem tais penalidades a mesma natureza para efeito da aplicação do artigo 22, § 3º, da Lindb;

l) a conduta de assinar OS prevendo o pagamento desproporcional de UST constitui erro grosseiro para efeito de responsabilidade por este Tribunal e justifica a responsabilização;

m) a recorrente Aliny das Neves de Oliveira Lima não se desincumbiu do ônus de demonstrar que circunstâncias práticas, obstáculos ou dificuldades teria enfrentado, para efeito da incidência do artigo 22 da Lindb;

n) apesar de haver decisão recorrida referência a relatório de inquérito da Polícia Federal, tais elementos não foram determinantes para a condenação da ora recorrente, nem serviu de agravante, até porque este Tribunal entende que "é lícita a utilização de informações produzidas em inquérito policial nos processos do TCU, desde que seja observado, no processo de controle externo, o contraditório e a ampla defesa acerca da prova emprestada" (Acórdão 1061/2020-Plenário, relator: Bruno Dantas), e os responsáveis não foram chamados a responder sobre os elementos presentes no inquérito policial;

o) este Tribunal entende que a existência de ação judicial sobre mesma matéria tratada no TCU não obsta o exercício do controle externo, uma vez que o Tribunal possui jurisdição e competência próprias estabelecidas pela Constituição Federal e pela Lei 8.443/1992, e dado o princípio da independência das instâncias cível, penal e administrativa;

p) ao contrário do alegado, o documento apontado por Lucas da Mota Torres Honorato foi analisado na decisão recorrida, mas em nada altera a sua situação jurídica; primeiro, porque diz respeito apenas à ciência pelo então ministro do trabalho sobre as irregularidades; segundo, porque não tem relação com a responsabilidade do recorrente, que se deu na fase de execução do contrato;

q) a exemplo do que ocorreu em suas alegações de defesa, Lucas da Mota Torres Honorato nega participação em uma série de eventos que não têm relação com as imputações que lhe foram feitas, não sendo as alegações portanto suficientes para afastar sua responsabilidade;

r) a responsabilidade de Arodi de Lima Gomes, na qualidade de Coordenador-Geral de Análise de Licitação e Contratos da Consultoria Jurídica do MTb está bem configurada pelos elementos dos autos, por sua atuação tanto na fase de execução quanto de pagamento dos contratos; a sua condição de advogado público federal não o torna imune à jurisdição deste Tribunal, podendo ser responsabilizado pelas irregularidades identificadas e apenado em decorrência delas;

s) a responsabilidade de João Rufino de Sales resta bem configurada nos autos, porquanto, na qualidade de Coordenador-Geral de Informática do MTb, teve papel determinante na formatação da licitação e em todas as irregularidades daí decorrentes, inclusive relativas aos pagamentos tidos como indevidos;

t) a coexistência de processo no TCU e em outras esferas administrativas ou judicial não configura bis in idem nem litispendência, dada a independência das instâncias;

u) não houve invasão ao mérito administrativo, mas uma fiscalização de conformidade em que se detectou diversas irregularidades, que não dizem respeito a atos discricionários, mas ao descumprimento da lei, da jurisprudência e recomendações então expedidas pela CGU sobre os riscos da contratação; e ainda que se tratasse de atos discricionários isso não afastaria a competência do TCU de verificar a observância ao dever legal de motivar os atos de gestão segundo os princípios da economicidade, da razoabilidade e da impessoalidade;

v) as alegações do espólio de José Barbosa Silva não são suficientes para afastar a responsabilidade deste;

w) além de não inovar em suas razões recursais em relação ao que já alegara em suas razões de justificativa, o recorrente Helton Yomura não logra justificar a razão pela qual revogou o normativo que suspendera os pagamentos, possibilitando a retomada dos pagamentos, não servindo de justificativa a existência de pareceres jurídicos nesse sentido, tendo em vista que havia outros elementos em sentido contrário, como alertas da CGU, grupos de trabalho criados para tratar as recomendações da CGU, além de normativo específico suspendendo os pagamentos;

x) resta bem estabelecida a responsabilidade de QUBO Tecnologia e Sistemas Ltda., porquanto, ao apresentar cotação de preços para produto não existente no mercado e portanto não comercializado por ela, contribuiu para a frustração do caráter competitivo da licitação e as irregularidades daí decorrentes.

29.1. Ante essas conclusões, deve-se ***negar provimento a todos os recursos.***

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

30. O recorrente Arodi de Lima Gomes aduz: "subsidiariamente, caso não acolhido o pedido de efeito suspensivo, requer-se que seja deferido o parcelamento da multa imposta em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, nos termos do art. 217 do Regimento Interno do TCU, a fim de mitigar os impactos financeiros imediatos enquanto perdurar a eficácia da sanção". (peça 383, p. 10-11)

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

31. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos artigos 32, I e 33 da Lei 8.443/1992:

a) não conhecer do recurso interposto por Helton Yomura;

b) conhecer dos recursos interpostos pelos demais recorrentes, para, no mérito, negar-lhes provimento;

c) deferir os pedidos de sustentação oral feitos por Arodi de Lima Gomes (peça 488) e João Rufino de Sales (peça 489);

d) esclarecer Arodi de Lima Gomes que o parcelamento da dívida (débito e multa) foi autorizado no subitem 9.10 do acórdão recorrido;

e) informar os recorrentes e demais interessados do acórdão a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

VOTO

Trata-se de recursos de reconsideração interpostos por Aliny das Neves de Oliveira Lima, Hélio Francisco de Miranda, Leonardo Soares de Oliveira, Lucas da Mota Torres Honorato, Arodi de Lima Gomes, João Rufino de Sales, Helton Yomura, pelas empresas *Business to Technology* Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. e QUBO Tecnologia e Sistemas Ltda., e pelo espólio de José Barbosa Silva, contra o Acórdão 1.089/2025-Plenário, da relatoria do E. Ministro Benjamin Zymler.

Originalmente, trata-se de tomada de contas especial instaurada para apurar irregularidades no Pregão Eletrônico 24/2016, promovido pelo então Ministério do Trabalho, para a aquisição de solução de *Business Intelligence MicroStrategy* destinada ao combate a fraudes no pagamento do seguro-desemprego. Na oportunidade, foram identificadas quatro principais irregularidades causadoras de dano ao Erário: o superdimensionamento da quantidade de licenças e serviços; direcionamento do certame a partir da definição do objeto para produto inexistente no mercado; contratação com sobrepreço; e a cobrança por serviços não aferíveis.

Em razão dessas irregularidades, diversos servidores do então Ministério do Trabalho e as empresas envolvidas na cotação de preços e na contratação foram condenados ao pagamento de débito, multa, inidoneidade para licitar com a Administração Pública Federal e inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

Os recorrentes, em síntese, sustentam: a ocorrência de prescrição, seja quinquenal, seja intercorrente; a desproporcionalidade das multas aplicadas; a repercussão sobre este julgamento de decisões proferidas em outras instâncias, como Controladoria-Geral da União, Cade, Polícia Federal e Justiça Federal; que o produto "Plataforma Antifraude" estaria adequadamente especificado e existiria no mercado; a inexistência de superfaturamento e a existência de vícios na metodologia empregada para sua apuração; atuação com base em pareceres que afastariam a responsabilidade; a ausência de individualização de condutas e de nexo de causalidade; a necessidade de demonstração de dolo ou erro

grosseiro para a responsabilização, à luz dos arts. 22 e 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro; a violação ao princípio do *non bis in idem*; e que as irregularidades tratadas se inseririam no âmbito do mérito administrativo, insuscetível de revisão por esta Corte.

A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), em minuciosa instrução, examinou individualmente cada uma dessas alegações e concluiu pela ausência de fundamento para a reforma da deliberação recorrida. Assim, propôs o não conhecimento do recurso interposto pelo Sr. Helton Yomura, por ser intempestivo e desprovido de fato novo, e o conhecimento dos demais recursos, e, no mérito, a negativa de provimento.

A representante do Ministério Público junto ao TCU manifestou-se de acordo com a proposta oferecida pela unidade técnica.

Passo a **decidir**.

Acolho as conclusões da AudRecursos e do MPTCU às minhas razões de decidir.

Quanto à prescrição, não há óbice à multiplicidade de causas interruptivas no âmbito desta Corte e os eventos processuais listados na deliberação recorrida demonstram que não transcorreu prazo superior a cinco anos sem interrupção, tampouco superior a três anos caracterizador de prescrição intercorrente. As alegações dos Srs. Hélio Francisco de Miranda, Leonardo Soares de Oliveira, Lucas da Mota Torres Honorato e Arodi de Lima Gomes nesse sentido não encontram amparo na jurisprudência, consolidada no paradigmático Acórdão 463/2024-Plenário, relator E. Ministro Jhonatan de Jesus, segundo a qual tanto os atos de natureza objetiva, inequívocos de apuração do fato, quanto os de natureza pessoal, como a citação e a audiência, produzem efeitos interruptivos válidos.

Sobre a alegada desproporcionalidade da multa aplicada à empresa *Business to Technology* Consultoria e Análise de Sistemas Ltda., a quantia imposta à recorrente é consideravelmente inferior ao limite de cem por cento do valor atualizado do dano causado ao Erário, previsto no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Quanto à busca de vinculação desta Corte a decisões proferidas pela CGU, pelo Cade ou pela Justiça Federal, o TCU exerce jurisdição e competência próprias, estabelecidas pela Constituição Federal e por sua Lei Orgânica, não estando sua atuação condicionada a decisões tomadas em outras esferas, salvo na hipótese de sentença penal absolutória fundada na inexistência do fato ou na negativa de autoria, circunstância que não se verifica nos autos. A esse respeito, também não socorre a recorrente QUBO Tecnologia e Sistemas Ltda. a existência de decisão judicial liminar suspendendo os efeitos de sanção aplicada pela CGU, porquanto a sanção aplicada por esta Corte tem fundamento autônomo nos fatos apurados no âmbito do TCU, tendo sido reconhecida a detração do período de penalidade já cumprido perante aquele órgão de controle interno.

Outrossim, não socorre os Srs. Leonardo Soares de Oliveira e Arodi de Lima Gomes a sentença proferida pela Justiça Federal que determinou o pagamento à empresa contratada por serviços alegadamente prestados, visto que tal decisão possuiu escopo restrito à cobrança contratual, corroborada pelo próprio Ministério do Trabalho, sem incursão, ainda que incidental, sobre as irregularidades tratadas nesta tomada de contas especial. Por essas razões, também não socorre o Sr. Arodi de Lima Gomes a alegação de inexistência de dano ao Erário fundada na mesma sentença cível, visto que ali se reconheceu circunstância estranha às irregularidades ora examinadas.

No mérito específico de cada responsável, entendo que as alegações não lograram infirmar as conclusões da deliberação recorrida. A composição da "Plataforma Antifraude" apenas foi apresentada pela empresa vencedora após a realização do pregão, o que evidencia o direcionamento da licitação, e não a mera dificuldade de especificação de produto legítimo, como pretendem fazer crer as alegações recursais dos Srs. Leonardo Soares de Oliveira e João Rufino de Sales.

A metodologia de apuração do sobrepreço, fundada na comparação com os preços praticados no sítio eletrônico do próprio fabricante, não foi objeto de impugnação técnica idônea capaz de afastar os valores apurados, tampouco a alegação de que a cobrança por serviços não aferíveis estaria justificada pela mera compatibilidade do preço unitário da UST com o mercado, pois o cerne da

irregularidade não residia no valor da unidade de serviço, mas na impossibilidade de aferição das atividades efetivamente cobradas.

No que se refere especificamente ao Sr. João Rufino de Sales, rejeito a tese de que as irregularidades apuradas consistiriam em atos discricionários insuscetíveis de revisão por este Tribunal, pois não houve, na espécie, invasão ao mérito administrativo, mas fiscalização de conformidade que identificou o descumprimento da lei, da jurisprudência desta Corte e das próprias recomendações formuladas pela CGU antes da realização do certame.

Quanto aos gestores que alegaram terem atuado com base em pareceres técnicos e jurídicos, essa circunstância não afasta a responsabilidade quando os pareceres contêm erro grosseiro de fácil detecção, como ocorreu na espécie, tanto em relação ao parecer da Dataprev quanto aos pareceres jurídicos elaborados pelo Sr. Arodi de Lima Gomes. A esse parecerista não socorre a alegação de imunidade decorrente de sua condição de advogado público federal, pois a jurisprudência desta Corte, a exemplo do Acórdão 615/2020-Plenário, relatora E. Ministra Ana Arraes, admite sua responsabilização quando o parecer induzir o gestor à prática de irregularidade, sendo irrelevante, para tal fim, que sua atuação tenha ocorrido em momento posterior à celebração do contrato, uma vez que suas condutas se relacionaram à fase de execução e de pagamento, e não à formação do vínculo contratual.

Não socorre o Sr. Helton Yomura a invocação dos pareceres jurídicos que fundamentaram a revogação do memorando que suspendia os pagamentos à empresa contratada, porquanto, a despeito desses pareceres, havia outros elementos que recomendavam maior cautela, notadamente os alertas da própria CGU e o trabalho dos grupos técnicos instituídos para avaliar as irregularidades apontadas.

Relativamente aos Srs. Leonardo Soares de Oliveira, João Rufino de Sales, José Barbosa Silva (espólio), Lucas da Mota Torres Honorato e Aliny das Neves de Oliveira Lima, as condutas individualizadas, assinatura de estudos técnicos preliminares, termos de referência, atestes de notas fiscais e ordens de serviço relativas a produtos e serviços não aferíveis ou superdimensionados, restaram bem demonstradas nos autos, sendo irrelevante, para fins de responsabilização por esta Corte, a ausência de vantagem patrimonial pessoal ou de comprovado enriquecimento ilícito, porquanto a obrigação de ressarcimento ao Erário se estende a todo aquele que tenha dado causa ao dano, ainda que dele não tenha se beneficiado.

No caso específico da Sra. Aliny das Neves de Oliveira Lima, a assinatura da Ordem de Serviço prevendo o pagamento manifestamente desproporcional de UST configura, por si, erro grosseiro apto a fundamentar sua responsabilização, sem que a circunstância de atuar como substituta a socorra, tampouco a inviabilize a incidência do art. 22 da Lindb, visto que não se desincumbiu do ônus de demonstrar circunstâncias práticas, obstáculos ou dificuldades reais que a tivessem levado a assinar aquele documento.

Rejeito, ainda, a alegação de que elementos do inquérito policial da "Operação Gaveteiro" teriam sido utilizados indevidamente como fundamento de sua condenação, porquanto tal referência não foi determinante para o desfecho do processo, sendo lícita, ademais, a utilização de prova emprestada de inquérito policial nos processos desta Corte, desde que observados o contraditório e a ampla defesa. Também não procede o pedido de suspensão do feito até o trânsito em julgado de ação penal conexa, tendo em vista o princípio da independência das instâncias e considerando que os elementos já constantes dos autos são suficientes para fundamentar sua condenação.

No que concerne ao Sr. Lucas da Mota Torres Honorato, tampouco socorre sua alegação de que o documento relativo à ciência do então Ministro do Trabalho sobre as irregularidades constituiria prova nova capaz de alterar sua situação jurídica, visto que o documento já foi objeto de análise na deliberação recorrida e, de todo modo, refere-se apenas à eventual responsabilidade de autoridade hierarquicamente superior, sem relação com as condutas atribuídas ao recorrente, que se deram na fase de execução dos contratos.

Quanto à empresa QUBO Tecnologia e Sistemas Ltda., a apresentação de cotação de preços para produto inexistente no mercado, em conluio com a empresa vencedora, conforme

amplamente demonstrado pelos elementos colhidos na Operação Gaveteiro e compilados no relatório final do processo administrativo de responsabilização da CGU, justifica a manutenção das penalidades que lhe foram impostas, sendo irrelevante, para tanto, a comprovação de vantagem financeira direta.

Por fim, quanto ao pedido de detração da penalidade em face de eventual sanção disciplinar sofrida pelo Sr. Leonardo Soares de Oliveira em outra esfera, tais penalidades não possuem a mesma natureza jurídica, não configurando bis in idem sua cumulação, tampouco autorizam a aplicação do artigo 22, § 3º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Nego, portanto, provimento aos recursos de reconsideração.

Com essas considerações, VOTO por que o colegiado acolha a proposta de acórdão que ora apresento.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de setembro de 2026.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2669/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.761/2020-5.
1.1. Apenso: 022.394/2017-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de reconsideração.
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
3.1. Responsáveis: Aliny das Neves de Oliveira (036.699.741-64); Argemiro Luiz Brandao Neto (641.598.331-87); Arodi de Lima Gomes (416.563.420-49); Business TO Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda (06.061.285/0001-57); Cristiano de Araujo Silva (251.101.648-60); Helio Francisco de Miranda (056.965.261-87); Helton Yomura (055.033.767-90); Joao Rufino de Sales (703.318.717-34); Jonas Santana Filho (170.659.505-06); Jose Barbosa Silva (067.533.451-91); Leonardo Jose Arantes (728.285.791-15); Leonardo Soares Oliveira (022.621.061-85); Lucas da Mota Torres Honorato (037.376.231-39); Mikael Tavares Medeiros (070.151.711-55); Ptv Tecnologia da Informação Ltda (03.488.073/0001-62); Qubo Tecnologia e Sistemas Ltda (15.473.637/0001-72); Vilmar Martins Silva Mendonca (900.845.861-68).
3.2. Recorrentes: Aliny das Neves de Oliveira (036.699.741-64); Helio Francisco de Miranda (056.965.261-87); Leonardo Soares Oliveira (022.621.061-85); Business TO Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda (06.061.285/0001-57); Lucas da Mota Torres Honorato (037.376.231-39); Arodi de Lima Gomes (416.563.420-49); Joao Rufino de Sales (703.318.717-34); Qubo Tecnologia e Sistemas Ltda (15.473.637/0001-72); Maria Lucia de Jesus Silva (585.525.291-49); Helton Yomura (055.033.767-90).
4. Órgão/Entidade: Ministério do Trabalho (extinta).
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.
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: Julianna Machado Arantes Moretto (17883/OAB-GO), representando Vilmar Martins Silva Mendonca; Diana Carolina Biseo Henriques (387770/OAB-SP) e Gustavo Marinho de Carvalho (246.900/OAB-SP), representando Ptv Tecnologia da Informação Ltda; Adelia de Araujo Silva Morbeck (52454/OAB-DF) e Francisco Ferreira Morbeck (46994/OAB-DF), representando Cristiano de Araujo Silva; Alexandre Iunes Machado (17.275/OAB-GO), representando Argemiro Luiz Brandao Neto; Carlos Giotto Figueiredo Santoro Filho (24.920/OAB-DF), representando Qubo Tecnologia e Sistemas Ltda; Cassius Leandro Gomes de Oliveira (63599/OAB-DF), representando

Aliny das Neves de Oliveira; Mariana Mello Ottoni (33.989/OAB-DF), Ana Paula Canova Abinajm (76537/OAB-DF) e outros, representando Telemikro Telecomunicacoes Informatica e Microeletronica Ltda; Flávio César Teixeira (16.188/OAB-GO), representando Helio Francisco de Miranda; Flávio César Teixeira (16.188/OAB-GO), representando Lucas da Mota Torres Honorato; Gisela Pereira de Souza Melo (19.718/OAB-GO), Pedro Henrique Coelho de Faria Lima (50.500/OAB-DF) e outros, representando Arodi de Lima Gomes; Rayanne Fernandes da Rocha (69885/OAB-DF), Nerylton Thiago Lopes Pereira (24749/OAB-DF) e outros, representando Maria Lucia de Jesus Silva; Alberto dos Santos Moreira (64783/OAB-DF), representando Business TO Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda; Anna Luisa Mota Guimaraes (68289/OAB-DF), representando Systech Sistemas e Tecnologia Em Informatica Ltda; Elísio de Azevedo Freitas (18.596/OAB-DF), representando Helton Yomura; Ana Carolina Bettini de Albuquerque Lima (42759/OAB-DF), Thiago Guimaraes Pereira (33247/OAB-DF) e outros, representando Joao Rufino de Sales; Carolina Pyles Barroso (39770/OAB-GO), representando Leonardo Soares Oliveira.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recursos de reconsideração interpostos contra o Acórdão 1.089/2025-Plenário, da relatoria do E. Ministro Benjamin Zymler;

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. não conhecer do recurso de reconsideração interposto por Helton Yomura, por não preencher os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992;

9.2. conhecer dos recursos de reconsideração interpostos por Aliny das Neves de Oliveira Lima, Hélio Francisco de Miranda, Leonardo Soares de Oliveira, Lucas da Mota Torres Honorato, Arodi de Lima Gomes e João Rufino de Sales, pelas empresas *Business to Technology* Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. e QUBO Tecnologia e Sistemas Ltda., e pelo Espólio de José Barbosa Silva, para, no mérito, negar-lhes provimento; e

9.3. dar ciência deste Acórdão aos recorrentes e demais interessados,

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2669-38/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.
13.3. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)
JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC-001.230/2026-3
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
Responsável: Shirley Valeria da Costa Barata Souza (631.395.452-15).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FRAUDE NA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES, COM DÉBITO E MULTA. APLICAÇÃO DA PENALIDADE DE INABILITAÇÃO PARA EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.

RELATÓRIO

Trata-se da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, tendo por fundamento a concessão irregular do benefício de "Aposentadoria por Tempo de Contribuição", NB 42/202.528.600-1, de titularidade da Sra. Raquel Abadia Franco.

2. Transcrevo, a seguir, com os devidos ajustes de forma, excerto da instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), na qual os fatos atinentes a este processo são descritos e analisados (peça 68):

"**HISTÓRICO**

2. Em 8/11/2025, o dirigente do Instituto Nacional do Seguro Social autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 2105/2025.

3. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:

'Habilitação de benefícios sem agendamento ou requerimento; concessão de aposentadorias com cômputo indevido de períodos fictícios de contribuição; inclusão irregular de salários de contribuição para majoração dos valores dos benefícios; e retroação indevida da DIB, resultando em pagamentos retroativos indevidos.'

4. A responsável arrolada na fase interna foi devidamente comunicada e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

5. No relatório (peça 41), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R$ 33.178,70, imputando-se a responsabilidade a Shirley Valéria da Costa Barata Souza, Técnica do Seguro Social no período de 10/6/2013 a 22/5/2025, na condição de responsável pela concessão do benefício irregular.

6. Em 31/12/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 45), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peças 46 e 47).

7. Em 21/1/2026, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 48).

8. Na instrução inicial (peça 58), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:

8.1. **Irregularidade**: Concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria, com a com a inserção fraudulenta de dados em sistemas de informação do INSS.

8.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 20, 24 e 37.

8.1.2. Normas infringidas: arts. 48, §§1º e 2º, 52 e 55 da Lei 8.213/1991; Instrução Normativa - INSS 77/2015; arts. 117, inciso IX, e 132, inciso IV, da Lei 8.112/1990.

8.2. Débitos relacionados à responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
28/9/2021	1.640,15
28/9/2021	372,76
28/9/2021	150,62
28/9/2021	20.562,09
28/9/2021	663,10
7/10/2021	2.290,69
7/10/2021	0,31
8/11/2021	2.290,69
7/12/2021	1.500,69
7/12/2021	2.290,69
7/1/2022	1.416,91

8.2.1. Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

8.2.2. **Responsável**: Shirley Valeria da Costa Barata Souza.

8.2.2.1. **Conduta:** concessão irregular do benefício previdenciário de aposentadoria NB 42/202.528.600-1, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados do INSS, como vínculos empregatícios, períodos fictícios, cômputos de tempos de serviço e salários de contribuição.

8.2.2.2. Nexo de causalidade: a ausência da correta verificação do atendimento das condições para concessão do benefício previdenciário permitiu que o beneficiário tivesse acesso a benefício a que não tinha direito, resultando em dano ao erário

8.2.2.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, verificar o atendimento das condições para a concessão do benefício previdenciário.

9. Encaminhamento: citação.

10. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 59), foi efetuada citação da responsável nos moldes abaixo:

a) Shirley Valeria da Costa Barata Souza- promovida a citação da responsável, conforme segue:

Comunicação: Ofício 23008/2026 – Seproc (peça 62) Data da Expedição: 19/6/2026 Data da Ciência: **24/6/2026** (peça 65) Nome Recebedor: **Elisandra Badré.** Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados nos sistemas corporativos do TCU, custodiada pelo TCU (peça 60). Fim do prazo para a defesa: 9/7/2026
Comunicação: Ofício 23009/2026 – Seproc (peça 63) Data da Expedição: 19/6/2026 Data da Ciência: **1/7/2026** (peça 66) Nome Recebedor: **José Oliveira.** Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 60). Fim do prazo para a defesa: 16/7/2026

Comunicação: Ofício 23010/2026 – Seproc (peça 61)
Data da Expedição: 19/6/2026
Data da Ciência: **24/6/2026** (peça 64)
Nome Recebedor: **Elisandra Badré.**
Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 60).
Fim do prazo para a defesa: 9/7/2026

11. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 67), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.
12. Transcorrido o prazo regimental, a responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza permaneceu silente, devendo ser considerada revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN-TCU 98/2024

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

13. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação da responsável pela autoridade administrativa federal competente (arts. 6º, inciso II e 29 da IN-TCU 98/2024), uma vez que o fato gerador da irregularidade sancionada ocorreu em 7/1/2022 e a responsável foi notificada sobre a irregularidade, pela autoridade administrativa competente, conforme abaixo:
13.1. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, por meio da notificação prévia à peça 4, recebida, em mão, em 7/6/2024.

Valor de Constituição da TCE

14. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros), em 1º/1/2024, era de R$ 37.943,19 e que, apesar de ser inferior ao limite mínimo de R$ 120.000,00, constitui TCE em conjunto com os débitos 2109/2025, 2101/2025, 2100/2025, 2102/2025, 2103/2025, 2104/2025, 2106/2025, 2107/2025 e 2108/2025, da mesma responsável, cuja soma ultrapassa o valor de R$ 120.000,00, na forma estabelecida pelos arts. 6º, §§ 1º e 2º, e 29 da IN-TCU 98/2024.

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

15. A prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU) é regulamentada pela Resolução/TCU 344, de 11/10/2022, cujo art. 2º estabelece que o prazo prescricional é de cinco anos, contados a partir dos termos iniciais indicados no art. 4º, conforme cada caso. Além disso, a resolução prevê, nos arts. 5º (prescrição principal) e 8º (prescrição intercorrente), os eventos que podem interromper a contagem do prazo.
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 Ministro Jhonatan de Jesus). O ato inequívoco de apuração dos fatos, por exemplo, possui natureza geral, pois constitui uma causa objetiva de interrupção do prazo prescricional. 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 e 1980/2025-Segunda Câmara, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa).

19. No caso concreto, verificam-se, nestes autos, de forma não exaustiva, porém suficientes à análise, os seguintes eventos processuais interruptivos do curso da prescrição, ocorridos tanto na fase interna quanto na fase externa desta TCE, segundo a Resolução-TCU 344/2022:

Evento	Data	Documento	Resolução 344	Efeito
1	7/1/2022	Data da cessação da permanência/continuidade, referente ao último pagamento irregular realizado (peça 24).	Art. 4° inc. V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
2	8/5/2023	Relatório de Análise da Fase de Defesa (peça 11).	Art. 5º, inciso II	1ª Interrupção – Marco inicial da prescrição intercorrente
3	7/6/2024	Notificação prévia de Shirley Valéria da Costa Barata Souza, recebida em mão (peça 4).	Art. 5º, inciso I	Sobre ambas as prescrições
4	5/9/2024	Ultimação de Instrução da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar (peça 5).	Art. 5º, inciso II	Sobre ambas as prescrições
5	25/10/2024	Relatório Final da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar (peça 7).	Art. 5º, inciso II	Sobre ambas as prescrições
6	23/4/2025	Parecer Opinativo 26/2025/DAJ/COGCOR/CORREG-INSS (peça 8).	Art. 5º, inciso II	Sobre ambas as prescrições
7	8/5/2025	Parecer 00067/2025/ENC.PESSOAL/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (peça 9).	Art. 5º, inciso II	Sobre ambas as prescrições
8	22/5/2025	Publicação, no DOU, da Portaria PRES/INSS 116/2025 – demissão de Shirley Valéria da Costa Barata Souza (peça 10).	Art. 5º, inciso II	Sobre ambas as prescrições
9	15/8/2025	Determinação de instauração de tomada de contas especial (peça 1).	Art. 5º, inciso II	Sobre ambas as prescrições
10	9/10/2025	Relatório Individual de TCE 35014.278801/2025-71 (peça 41).	Art. 5º, inciso II	Sobre ambas as prescrições
11	22/1/2026	Autuação do processo de tomada de contas especial pelo TCU.	Art. 5º, inciso II	Sobre ambas as prescrições
12	7/6/2026	Pronunciamento da	Art. 5º, inciso II	Sobre ambas as

		AudTCE (peças 58 e 59).		prescrições
13	1º/7/2026	Ofício 23009/2026-TCU/Seproc – citação de Shirley Valéria da Costa Barata Souza (peças 63 e 66).	Art. 5º, inciso I	Sobre ambas as prescrições

20. Conforme registrado na instrução inicial (peça 58), consta, dos autos, informação acerca da Ação Penal 1059546-42.2021.4.01.3500, na qual Shirley Valéria da Costa Barata Souza foi denunciada pelo Ministério Público Federal (peça 41, p. 4).

21. Em pesquisa ao PJe do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, verifica-se que a mencionada ação teve origem na Operação 'Passa Régua', apurando-se que os réus, dentre os quais, Shirley Valéria da Costa Barata Souza, teriam integrado uma organização criminosa voltada para a prática de crimes contra o patrimônio do INSS. Relatou-se que Shirley, enquanto servidora do INSS, teria utilizado sua matrícula funcional para conceder aproximadamente 1320 benefícios suspeitos de irregularidade, causando um prejuízo de mais de R$ 64 milhões à autarquia previdenciária (peças 52 a 56).

22. Embora os documentos obtidos da ação penal não individualizem nominalmente a beneficiária Raquel Abadia Franco, há indicativo suficiente de que o benefício a ela concedido integrou o conjunto de benefícios analisados no contexto da persecução penal. Isso porque, no relatório final da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar (peça 7, p. 4), informou-se que o benefício 42/202.528.600-1, de titularidade de Raquel Abadia Franco, compunha amostra analisada pela Corregedoria Regional do INSS em Goiânia, e que os fatos apurados tratavam de irregularidades detectadas na Operação 'Passa Régua', deflagrada em 30/11/2021.

23. Entende-se, portanto, que a ação penal 1059546-42.2021.4.01.3500 trata dos mesmos fatos apurados nesta tomada de contas especial, aplicando-se, a este processo, o disposto no art. 3º, **caput**, da Resolução-TCU 344/2022.

24. Examinando os dados da ação no PJe, observa-se que ainda não houve sentença condenatória e que os crimes imputados aos réus foram os seguintes (peças 52 e 53):

- Crimes praticados por funcionários públicos contra a Administração Pública em Geral (Código Penal): corrupção passiva e inserção de dados falsos em sistema de informações;
- Crimes previstos na Lei da Organização Criminosa (Lei 12.850/2013): promoção, constituição, financiamento ou integração de Organização Criminosa.

25. Para os mencionados crimes, verifica-se que essas são as penas máximas previstas e os prazos prescricionais aplicáveis:

Crime	**Pena prevista**	**Agravante**	**Pena máxima**	**Prazo prescricional**
Inserção de dados falsos em sistema de informações (art. 313-A do Código Penal)	Reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa	NA	12 anos	16 anos (Art. 109, inciso II, do Código Penal)
Corrupção passiva (art. 317 do Código Penal)	Reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.	§ 1º - A pena é aumentada de um terço, se, em consequência da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou deixa de praticar qualquer ato de	16 anos	20 anos (Art. 109, inciso I, do Código Penal)

		ofício ou o pratica infringindo dever funcional.		
Promoção, constituição, financiamento ou integração de Organização Criminosa (art. 2º da Lei 12.850/2013)	Reclusão, de 3 (três) a 8 (oito) anos, e multa, sem prejuízo das penas correspondentes às demais infrações penais praticadas.	§ 4º - A pena é aumentada de 1/6 (um sexto) a 2/3 (dois terços): II - se há concurso de funcionário público, valendo-se a organização criminosa dessa condição para a prática de infração penal.	13 anos e 4 meses	20 anos (Art. 109, inciso I, do Código Penal)

26. Portanto, neste caso concreto, se deve utilizar o prazo prescricional de vinte anos, período que não transcorreu entre os eventos processuais enumerados na tabela do item 14 desta instrução, todos ocorridos após o recebimento da denúncia criminal (17/12/2021 – peça 54).
27. Dessa forma, levando-se em consideração o entendimento do STF anteriormente mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, **não ocorreu a prescrição das pretensões sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU.**
(...)
EXAME TÉCNICO
Da validade das notificações e da revelia:
30. Preliminarmente, como se evidenciou na parte final da seção 'Histórico', pode-se concluir pela validade das comunicações enviadas na etapa processual anterior, tal como referendado pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual foi afirmada a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do 'Aviso de Recebimento (AR)' no endereço do destinatário.
31. No caso vertente, a citação da responsável se deu em endereço proveniente da base de CPFs da Receita Federal, em sistema custodiado pelo TCU (peça 60). A entrega do ofício citatório nesse endereço ficou comprovada (peças 61 a 66).
32. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor (Acórdãos 1.009/2018-TCU-Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas; e 2.369/2013-TCU-Plenário e 2.449/2013-TCU-Plenário, ambos Relator Ministro Benjamin Zymler). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.
33. Ao não apresentar sua defesa, a responsável deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967: 'Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes'.
34. Embora a responsável não tenha apresentado alegações de defesa, em observância ao princípio da verdade real que orienta esta Corte, buscou-se identificar argumentos apresentados na fase interna que pudessem ser considerados em seu favor. No entanto, não houve manifestação da responsável em nenhuma etapa dessa fase, o que levou a instrução preliminar (peça 58) a concentrar-se na análise das

irregularidades indicadas pelo órgão instaurador e detectadas no exame das peças processuais, conforme a seguir:

34.1. Concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria, com a com a inserção fraudulenta de dados em sistemas de informação do INSS.

35. Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta da responsável, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, 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).

36. Dessa forma, a responsável Shirley Valéria da Costa Barata Souza deve ser considerada revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, devendo o Tribunal julgar suas contas irregulares, condenando-a ao débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Dolo ou Erro Grosseiro no TCU (art. 28 da LINDB)

37. Cumpre avaliar, por fim, a caracterização do dolo, no caso concreto, tendo em vista a diretriz constante do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro - Lindb) acerca da responsabilização de agentes públicos no âmbito da atividade controladora do Estado. Desde a entrada em vigor da Lei 13.655/2018 (que inseriu os artigos 20 a 30 ao texto da Lindb), essa análise vem sendo incorporada cada vez mais aos acórdãos do TCU, com vistas a aprimorar a individualização das condutas e robustecer as decisões que aplicam sanções aos responsáveis.

38. 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).

39. 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).

40. No caso em tela, a irregularidade consistente em ‘concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria, com a com a inserção fraudulenta de dados em sistemas de informação do INSS’ configura violação não só a regras legais, mas também a princípios basilares da administração pública. Depreende-se, portanto, que a conduta da responsável se distanciou daquela que seria esperada de um administrador médio, a revelar grave inobservância no dever de cuidado no trato com a coisa pública, num claro exemplo de erro grosseiro a que alude o art. 28 da Lindb (Acórdãos 1.689/2019-TCU-Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes; 2.924/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. José Mucio Monteiro; e 2.391/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler).”

3. Com tais considerações, a unidade especializada, em uníssono e no essencial, apresentou a seguinte proposta de mérito para estes autos (peças 68, p. 17-19; 69 e 70):

3.1. considerar revel a responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza), para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

3.2. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “d”, c/c arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, as contas da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, condenando-a ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e

acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social (art. 23, inciso III, alínea "a", da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU):

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
28/9/2021	1.640,15
28/9/2021	372,76
28/9/2021	150,62
28/9/2021	20.562,09
28/9/2021	663,10
7/10/2021	2.290,69
7/10/2021	0,31
8/11/2021	2.290,69
7/12/2021	1.500,69
7/12/2021	2.290,69
7/1/2022	1.416,91

3.3. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992;

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

3.5. autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217, §1º, do Regimento Interno/TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas; e

3.6. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992.

4. O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, anuiu ao encaminhamento alvitrado pela AudTCE, (peça 71).

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Em exame a Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, tendo por fundamento a concessão irregular do benefício de "Aposentadoria por Tempo de Contribuição", NB 42/202.528.600-1, de titularidade da Sra. Raquel Abadia Franco.

2. A presente TCE foi instaurada em função da constatação de habilitação de benefícios sem agendamento ou requerimento; concessão de aposentadorias com cômputo indevido de períodos fictícios de contribuição; inclusão irregular de salários de contribuição para majoração dos valores dos benefícios; e retroação indevida da Data de Início do Benefício (DIB), resultando em pagamentos retroativos indevidos.

3. No relatório do tomador de contas, o prejuízo original foi quantificado em R$ 33.178,70, e a responsabilidade atribuída à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza (peça 41).

4. No âmbito deste Tribunal, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) efetuou a citação somente da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, sem arrolar a beneficiária, porquanto, na linha de precedentes do TCU, não caberia incluí-la no rol de responsáveis sem os elementos comprovantes de sua efetiva participação no conluio para a prática dos atos ora impugnados.

5. Assim, foi promovida a citação daquela responsável, para que recolhesse a importância do débito apurado e/ou encaminhasse ao Tribunal as alegações de defesa sobre a concessão irregular de benefício previdenciário em favor da Sra. Raquel Abadia Franco.

6. Devidamente citada, conforme atestam os Avisos de Recebimento insertos às peças 64 a 66, a responsável não apresentou defesa, tampouco recolheu o valor do débito indicado, restando configurada a sua revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

7. No mérito, a unidade instrutiva e o Ministério Público/TCU, representado pelo Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, estão alinhados em sugerir que as contas da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza sejam julgadas irregulares com a condenação em débito, além da aplicação da multa insculpida no art. 57 da Lei 8.443/1992, além da imposição da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal.

8. É a síntese do essencial. Decido.

9. De plano, consigno que concordo com os entendimentos uniformes da unidade técnica e do MP/TCU, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações que teço a seguir.

10. É correto o entendimento da unidade especializada quanto à não ocorrência da prescrição, nos moldes do disposto na novel Resolução/TCU 344/2022, consoante o exame levado a efeito nos itens 15 a 27 da instrução transcrita no Relatório precedente.

11. Ademais, embora o valor de constituição desta TCE seja cerca de R$ 38 mil, atualizado até 1º/01/2024, ou seja, inferior ao limite de R$ 120.000,00, como apontado pela AudTCE, o somatório dos prejuízos ao erário de responsabilidade da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza com os demais débitos indicados no item 14 da instrução constante do Relatório **supra** ultrapassa o montante retrocitado, de modo que a presente TCE pode seguir seu curso, nos termos dos arts. 6º, § 1º e § 2º, e 29 da Instrução Normativa – IN/TCU 98/2024.

12. Quanto ao mérito, segundo apuração do INSS no Processo Administrativo Disciplinar – PAD 35014.132412/2023-38 (peça 7), restou comprovado que a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, então ocupante do cargo de Técnico do Seguro Social na agência do INSS/GO, deu azo à concessão irregular de Aposentadoria por Tempo de Contribuição sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), mediante a inserção fraudulenta de recolhimentos previdenciários na categoria contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem constar do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições.

13. O ato acima descrito ensejou a concessão do benefício à Sra. Raquel Abadia Franco com base em tempos fictícios que impactaram tanto o tempo de contribuição quanto o cômputo do tempo de carência, sem os quais a segurada não cumpria o tempo de contribuição mínimo para ter direito à aposentadoria que lhe foi concedida.

14. Também ficou assente que o benefício foi habilitado por contingência, com data de início da aposentadoria anterior à data de concessão, gerando o pagamento de valores retroativos sem a devida juntada de elementos que autorizassem a respectiva concessão.

15. Em função de tais fatos, a responsável foi demitida do INSS na data de 19 de maio de 2025, consoante a Portaria PRES/INSS 116, de 19/05/2025 (peça 10).

16. Insta destacar que a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza figura como responsável em mais de 100 outras Tomadas de Contas Especiais em trâmite neste TCU envolvendo a concessão de benefícios potencialmente irregulares.

17. A irregularidade foi objeto da operação policial “Passa Régua”, deflagrada em 30/11/2021, nos municípios de Goiânia/GO, Serra Talhada/PE, Paranã/TO e São José dos Campos/SP, resultado de Força Tarefa Previdenciária integrada pela Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Previdência, pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária e Trabalhista (CGINT), pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal, a qual culminou, conforme o Parecer Jurídico da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, na prisão da responsável (peça 9, item 30, p. 6).

18. Ainda de acordo com aquele documento, há estimativa de prejuízo aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social da ordem de R$ 6,6 milhões (peça 9, item 34, p. 8).

19. Tendo em vista o conjunto probatório constante dos autos e a falta de produção de defesa da responsável acerca da culpa na concessão do benefício indevido – dado que optou pela revelia –, cabe ao Tribunal julgar irregulares suas contas, com a imputação do débito calculado e a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, haja vista grave inobservância pela Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza do dever de cuidado no trato com a coisa pública, em um claro exemplo, na melhor das hipóteses, de erro grosseiro a que alude o art. 28 da LINDB.

20. Acrescento, contudo, que a fundamentação legal que melhor se amolda ao caso em tela, para o julgamento pela irregularidade das contas da responsável, é o art. 16, inciso III, alíneas "b" e "c" da Lei 8.443/1992, consoante recentes deliberações desta Corte de Contas que trataram da concessão de benefícios previdenciários irregulares por parte da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza (Acórdãos 2.401/2026, 2.398/2026, 2.389/2026, todos do Plenário e de minha relatoria, dentre outros).

21. Ademais, em consonância com os pareceres uniformes nos autos, bem como com a jurisprudência desta Corte (**v.g**. Acórdãos/Plenário 1.607 e 1.608/2026, ambos da relatoria do Ministro Benjamin Zymler; 1.508/2026, da relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus; 1.385/2026, da relatoria do Ministro Antônio Anastasia; 1.137 e 1.138, ambos de 2026 e da relatoria do Ministro Bruno Dantas; e 1.970/2026, de minha relatoria), e considerando a irregularidade cometida pela responsável que, de forma fraudulenta, concedeu benefícios previdenciários indevidos, constituindo-se em ilícito de alta gravidade, entendo pertinente que este Tribunal aplique a sanção de inabilitação à responsável aqui arrolada, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, com fulcro nos arts. 60 da Lei Orgânica do TCU e 270 do Regimento Interno/TCU.

22. Outrossim, acolho o entendimento da AudTCE e do MP/TCU de que inexistem elementos nesta TCE que justificassem a inclusão da Sra. Raquel Abadia Franco, na condição de segurada, no rol de responsáveis desta Tomada de Contas Especial, pois não restou comprovada a sua participação na fraude ora examinada.

23. Por fim, cabe dar ciência do Acórdão que sobrevier à Procuradoria da República no Estado de Goiás, com fundamento no art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU, e ao Instituto Nacional do Seguro Social.

Ante o exposto, manifesto-me por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 30 de setembro de 2026.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2670/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 001.230/2026-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsável: Shirley Valeria da Costa Barata Souza (631.395.452-15).
4. Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

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

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

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

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
28/9/2021	1.640,15
28/9/2021	372,76
28/9/2021	150,62
28/9/2021	20.562,09
28/9/2021	663,10
7/10/2021	2.290,69
7/10/2021	0,31
8/11/2021	2.290,69
7/12/2021	1.500,69
7/12/2021	2.290,69
7/1/2022	1.416,91

9.2. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 5.000,00 (cinco mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

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

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

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

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

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2670-38/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa (Relator) e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC-001.433/2026-1
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
Responsável: Shirley Valeria da Costa Barata Souza (631.395.452-15).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FRAUDE NA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES, COM DÉBITO E MULTA. APLICAÇÃO DA PENALIDADE DE INABILITAÇÃO PARA EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.

RELATÓRIO

Trata-se da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social em desfavor da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, tendo por fundamento a concessão irregular do benefício de "Aposentadoria por Tempo de Contribuição", NB 42/200.896.512-5, de titularidade da Sra. Sebastiana Antonia da Silva Oliveira.

2. Transcrevo, a seguir, com os devidos ajustes de forma, excerto da instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) na qual os fatos atinentes a este processo são descritos e analisados (peça 58):

"**HISTÓRICO**

2. Em 15/8/2025, o dirigente do Instituto Nacional do Seguro Social autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 2107/2025.

3. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da (...) habilitação de benefícios sem agendamento ou requerimento; concessão de aposentadorias com cômputo indevido de períodos fictícios de contribuição; inclusão irregular de salários de contribuição para majoração dos

valores dos benefícios; e retroação indevida da DIB, resultando em pagamentos retroativos indevidos.

4. A apuração desta tomada de contas especial teve origem na Operação Policial denominada 'Passa Régua', deflagrada em 30/11/2021, nos municípios de Goiânia/GO, Serra Talhada/PE, Paranã/TO e São José dos Campos/SP, com base no Inquérito Policial 2021.0067966 SR/PF/GO. Referida operação se materializou por meio de Força Tarefa Previdenciária integrada pela Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Previdência, pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária e Trabalhista (CGINT), pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal e conduzida pela Delegacia Federal de Repressão aos Crimes Previdenciários em Goiás (Deleprev GO), que detectou as seguintes irregularidades na concessão de benefícios de Aposentadoria por Idade e Aposentadoria por Tempo de Contribuição: a) atendimento de segurado para requerer benefício previdenciário sem o necessário agendamento; b) concessão de benefício previdenciário sem efetuar o devido registro na base digital do Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição utilizados para as respectivas concessões; c) concessão de benefício previdenciário com retroação injustificada da Data de Início de Benefício (DIB), gerando pagamentos indevidos anteriores à Data do Requerimento do Benefício (DER); d) concessão de benefício previdenciário com inclusão de recolhimentos previdenciários diretamente no Sistema PRISMA, na categoria de contribuinte individual, sem que fossem localizados comprovantes dos respectivos recolhimentos, tampouco requerimentos para inclusão/atualização de contribuições no Sistema CNIS; e e) concessão de benefício previdenciário a titular a quem havia sido indeferido requerimento anterior a benefício de mesma espécie, sem solicitar informações acerca do respectivo indeferimento ou, alternativamente, apresentar cópia integral do processo anterior. Em inúmeros benefícios, todos os atos executórios (pré-habilitação, protocolo, inclusão/alteração de período de contribuição, informação de valores, atribuição da Data de Regularização da Documentação, despacho concessório, formatação, transmissão e retorno da concessão) foram realizados pela matrícula da servidora.

5. No caso concreto, o benefício de Aposentadoria por Tempo de Contribuição em favor de Sebastiana Antonia da Silva Oliveira (NB 42/200.896.512-5) foi concedido sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição. A concessão se deu com base na inclusão de recolhimentos previdenciários na categoria de contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem comprovação do tempo trabalhado e sem constar do CNIS os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições. A inclusão de tempos fictícios impactou o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI). Excluídos os períodos irregulares, não havia sido cumprido o tempo de contribuição mínimo necessário à obtenção do benefício concedido, tendo todos os atos executórios (pré-habilitação, protocolo, inclusão/alteração de período de contribuição, informação de valores, atribuição da Data de Regularização da Documentação, despacho concessório, formatação, transmissão e retorno da concessão) sido realizados pela matrícula da responsável. Além disso, o benefício foi habilitado por contingência, com Data do Início do Benefício anterior à data de concessão, o que gerou o pagamento de valores retroativos também indevidos.

6. A despeito das irregularidades verificadas, a beneficiária Sebastiana Antonia da Silva Oliveira não foi arrolada como responsável no polo passivo da tomada de contas especial, uma vez que não foram identificados elementos que comprovassem a participação dolosa ou culposa da segurada na irregularidade apurada, tampouco indícios de conluio com a ex-servidora responsável, Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza. Conforme registrado no relatório do Tomador de Contas (peça 37, p. 3), a apuração administrativa limitou-se a constatar que a beneficiária não cumpriu os requisitos legais para o recebimento do benefício, não tendo sido apurada conduta ilícita por ela praticada no momento do requerimento.

7. Tal entendimento está em consonância com a jurisprudência consolidada desta Corte de Contas, que tem afastado a responsabilização de beneficiários de prestações previdenciárias quando

não há provas de sua participação ativa ou de conluio na fraude. O TCU, em diversos precedentes, como os 708/2022-Plenário, relator Ministro Marcos Bemquerer e 1.638/2022-2ª Câmara, relator Ministro Aroldo Cedraz, tem decidido que a mera condição de recebedor do benefício não é suficiente para ensejar a imputação de débito, sendo imprescindível a demonstração de conduta dolosa ou culposa do beneficiário. No caso concreto, diante da ausência de provas que indiquem a participação consciente da beneficiária na fraude, não se justifica sua inclusão no rol de responsáveis pelo ressarcimento ao erário.

8. A responsável arrolada na fase interna foi devidamente comunicada e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

9. No relatório da TCE (peça 37), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R$ 73.021,85, imputando responsabilidade a Shirley Valeria da Costa Barata Souza, na condição de servidora do INSS.

10. Em 30/12/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 41), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela Irregularidade das presentes contas (peças 42 e 43).

11. Em 19/01/2026, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela Irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 44).

12. Na instrução inicial (peça 49), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:

12.1. **Irregularidade**: concessão irregular de Aposentadoria por Tempo de Contribuição a Sebastiana Antonia da Silva Oliveira (NB 42/200.896.512-5) sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), mediante a inserção fraudulenta de recolhimentos previdenciários na categoria de contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem comprovação do tempo trabalhado e sem constar do CNIS os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições, o que possibilitou a concessão do benefício com base em tempos fictícios que impactaram o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI), sem os quais o segurado não cumpria o tempo de contribuição mínimo para ter direito à aposentadoria que lhe foi concedida. Além disso, o benefício foi habilitado por contingência, com Data do Início do Benefício (DIB) anterior à data de concessão, o que gerou o pagamento de valores retroativos indevidos.

12.1.1. **Evidências da irregularidade**: documentos técnicos presentes nas peças 10, 11, 12 e 13.

12.1.2. **Normas infringidas**: arts. 48, §§1º e 2º, 52 e 55 da Lei nº 8.213/91; bem como a Instrução Normativa nº 77/2015; e arts. 117 inciso IX, e 132 inciso IV, da Lei 8.112/1990.

12.2. **Débitos relacionados à responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza**:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
7/6/2021	17.258,92
7/6/2021	1.797,81
7/6/2021	1.031,73
7/6/2021	18.707,21
7/6/2021	224,11
7/6/2021	3.777,90
7/6/2021	1.888,95
7/6/2021	0,04
19/7/2021	3.777,90

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
19/7/2021	1.888,95
19/7/2021	0,93
3/8/2021	3.777,90
2/9/2021	3.777,90
4/10/2021	3.777,90
3/11/2021	3.777,90
2/12/2021	3.777,90
4/1/2022	3.777,90

12.2.1. **Cofre credor**: Instituto Nacional do Seguro Social.

12.2.2. **Responsável**: Shirley Valeria da Costa Barata Souza.

12.2.2.1. **Conduta**: conceder benefício previdenciário de Aposentadoria por Tempo de Contribuição (NB 42/200.896.512-5) com informações inverídicas, sem suporte de documentos ou consultas idôneas.

12.2.2.2. **Nexo de causalidade**: a atuação da responsável foi determinante para a materialização do dano ao erário, pois, ao homologar e conceder o benefício com base em informações inverídicas, sem suporte de documentos ou consultas idôneas, permitiu que a beneficiária tivesse acesso a benefício previdenciário a que não teria direito, resultando em pagamento indevido e prejuízo ao patrimônio público.

12.2.2.3. **Culpabilidade**: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade ou de punibilidade identificado nos autos; é razoável supor que a responsável tinha plena consciência da ilicitude de sua conduta, uma vez que se valeu do cargo e de acesso privilegiado aos sistemas do INSS para homologar dados falsos, em desacordo com os requisitos legais e normativos, tendo sido apenada com demissão por infração disciplinar. Era exigível conduta diversa, qual seja, a estrita observância dos requisitos legais e a verificação da autenticidade da documentação apresentada para a concessão do benefício previdenciário.

13. **Encaminhamento**: citação.

14. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 50), foi efetuada citação da responsável, nos moldes adiante:

a) Shirley Valeria da Costa Barata Souza - promovida a citação da responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 15499/2026 – Seproc (peça 53) Data da Expedição: 5/5/2026 Data da Ciência: **15/5/2026** (peça 56) Nome Recebedor: Salmir Oliveira Observação: Ofício enviado para o endereço da responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 51). Fim do prazo para a defesa: 1/6/2026
Comunicação: Ofício 15500/2026 – Seproc (peça 52) Data da Expedição: 5/5/2026 Data da Ciência: **14/5/2026** (peça 55) Nome Recebedor: Renata Souza Observação: Ofício enviado para o endereço da responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 51). Fim do prazo para a defesa: 29/5/2026

15. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 57), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

16. Transcorrido o prazo regimental, a responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza permaneceu silente, devendo ser considerada revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN-TCU 98/2024

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

17. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador da irregularidade sancionada sem que tenha havido a notificação da responsável pela autoridade administrativa federal competente (arts. 6º, inciso II e 29 da IN-TCU 98/2024), uma vez que o fato gerador ocorreu em 4/1/2022, e a responsável foi notificada sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente (...) por meio de Notificação Prévia acostada à peça 4, recebida em 7/6/2024, conforme assinatura da responsável (peça 4, p. 2).

Valor de Constituição da TCE

18. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1º/1/2024 é de R$ 85.084,63 e que, apesar de ser inferior ao limite de R$ 120.000,00, constitui TCE em conjunto com os débitos 2104/2025, 2100/2025, 2106/2025, 2101/2025, 2109/2025, 2103/2025, 2105/2025, 2108/2025 e 2102/2025, da mesma responsável, cuja soma ultrapassa o valor de R$ 120.000,00, na forma estabelecida nos arts. 6º, § 1º e § 2º, e 29 da IN-TCU 98/2024.

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

19. A prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU) é regulamentada pela Resolução-TCU 344, de 11/10/2022, cujo art. 2º estabelece que o prazo prescricional é de cinco anos, contados a partir dos termos iniciais indicados no art. 4º, conforme cada caso. Além disso, a resolução prevê, nos arts. 5º (prescrição principal) e 8º (prescrição intercorrente), os eventos que podem interromper a contagem do prazo.

20. Sobre a prescrição principal, é essencial a distinção entre interrupção de caráter geral e interrupção de caráter pessoal, conforme destacado no Acórdão 2219/2023-TCU-Segunda Câmara (Relator Ministro Jhonatan de Jesus). O ato inequívoco de apuração dos fatos, por exemplo, possui natureza geral, pois constitui uma causa objetiva de interrupção do prazo prescricional e afeta todos os possíveis responsáveis de forma indistinta. Por outro lado, atos como a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, da Resolução-TCU 344/2022) são considerados causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos restritos ao responsável diretamente comunicado pelo TCU.

21. Já quanto à prescrição intercorrente, conforme o Acórdão 3246/2024-TCU-Segunda Câmara (Relator Ministro Antonio Anastasia), as causas subjetivas de interrupção da prescrição (como notificações, oitivas, citações e audiências) afetam todos os responsáveis, mesmo que se refiram apenas a um dos sujeitos da relação processual. Isso ocorre porque, nessas circunstâncias, não há paralisação do processo, conforme disposto no art. 8º da Resolução-TCU 344/2022.

22. Convém ainda destacar que o ato inequívoco que importe em apuração do fato exige identidade entre as irregularidades investigadas e aquelas que futuramente venham a justificar o exercício de pretensão punitiva e ressarcitória, conforme jurisprudência majoritária do STF e do TCU (MS 38.421-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJE de 06/10/2022; Acórdãos TCU 4203/2024-Segunda Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz e 1980/2025-Segunda Câmara, Relator Ministro Substituto Marcos Bemquerer).

23. Verificam-se nestes autos, de forma não exaustiva, porém suficientes à análise, os seguintes eventos processuais interruptivos do curso da prescrição, ocorridos tanto na fase interna quanto na fase externa desta TCE, segundo a Resolução-TCU 344/2022:

Evento	Data	Documento	Dispositivo da Resolução-TCU 344/2022	Efeito
	4/1/2022	Data do último pagamento irregular	Art. 4°, inciso V	Marco inicial da contagem do prazo

Evento	Data	Documento	Dispositivo da Resolução-TCU 344/2022	Efeito
		(peça 36, p. 1)		prescricional
	14/12/2022	Relatório da Seção de Análise de Monitoramento e Cobrança Administrativa de Benefícios da Superintendência Regional Sudeste I do INSS (peça 11)	Art. 5°, inciso II	Interrupção da prescrição; marco inicial da prescrição intercorrente
	9/10/2025	Relatório do Tomador de Contas (peça 37)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições
	30/12/2025	Relatório do Controle Interno (peça 41)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições

24. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais têm o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que **não houve o transcurso do prazo de cinco anos entre cada evento processual capaz de caracterizar a ocorrência da prescrição ordinária (quinquenal), tampouco de três anos entre cada evento processual, que pudesse evidenciar a prescrição intercorrente**.

25. Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF anteriormente mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, **não ocorreu a prescrição das pretensões sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU**.

OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS

[a seguir, foi disposta extensa a tabela com os respectivos processos, a qual, por economia processual, deixa-se de reproduzir]

(...)

27. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações e da revelia:

28. Preliminarmente, como se evidenciou na parte final da seção 'Histórico', pode-se concluir pela validade das comunicações enviadas na etapa processual anterior, tal como referendado pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual foi afirmada a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do 'AR' no endereço do destinatário.

29. No caso vertente, a citação da responsável se deu em endereço proveniente da base de CPFs da Receita Federal, em sistema custodiado pelo TCU (peça 51). A entrega do ofício citatório nesse endereço ficou comprovada (peças 52, 53, 55 e 56).

30. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor (Acórdãos 1.009/2018-TCU-Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas; e 2.369/2013-TCU-Plenário e 2.449/2013-TCU-Plenário, ambos Relator Ministro Benjamin Zymler). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

31. Ao não apresentar sua defesa, a responsável deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967: 'Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes'.

32. Embora a responsável não tenha apresentado alegações de defesa, em observância ao princípio da verdade real que orienta esta Corte, buscou-se identificar argumentos apresentados na fase interna que pudessem ser considerados em seu favor. No entanto, não houve manifestação da responsável em nenhuma etapa dessa fase, o que levou a instrução preliminar (peça 49) a concentrar-se na análise das irregularidades indicadas pelo órgão instaurador e detectadas no exame das peças processuais, conforme a seguir.

33. A responsável foi chamada a se defender acerca da concessão fraudulenta do benefício de Aposentadoria por Tempo de Contribuição em favor de Sebastiana Antonia da Silva Oliveira (NB 42/200.896.512-5), concedido sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição. A concessão se deu com base na inclusão de recolhimentos previdenciários na categoria de contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem comprovação do tempo trabalhado e sem constar do CNIS os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições. A inclusão de tempos fictícios impactou o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI). Excluídos os períodos irregulares, não havia sido cumprido o tempo de contribuição mínimo necessário à obtenção do benefício concedido [...]. Além disso, o benefício foi habilitado por contingência, com Data do Início do Benefício anterior à data de concessão, o que gerou o pagamento de valores retroativos também indevidos.

34. A Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza figura como responsável em mais de cem outras TCEs em trâmite neste TCU envolvendo a concessão de benefícios potencialmente irregulares, todos alvo da operação policial 'Passa Régua', deflagrada em 30/11/2021, nos municípios de Goiânia/GO, Serra Talhada/PE, Paranã/TO e São José dos Campos/SP, resultado de Força Tarefa Previdenciária integrada pela Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Previdência, pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária e Trabalhista (CGINT), pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal e conduzida pela Delegacia Federal de Repressão aos Crimes Previdenciários em Goiás (Deleprev GO), que detectou as seguintes irregularidades na concessão de benefícios de Aposentadoria por Idade e Aposentadoria por Tempo de Contribuição: a) atendimento de requerentes de benefício previdenciário sem o necessário agendamento; b) concessão de benefício previdenciário sem efetuar o devido registro na base digital do Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição utilizados para as respectivas concessões; c) concessão de benefício previdenciário com retroação injustificada da Data de Início de Benefício (DIB), gerando pagamentos indevidos anteriores à Data do Requerimento do Benefício (DER); d) concessão de benefício previdenciário com inclusão de recolhimentos previdenciários diretamente no Sistema PRISMA, na categoria de contribuinte individual, sem comprovação do tempo trabalhado e sem que fossem localizados comprovantes dos respectivos recolhimentos, tampouco requerimentos para inclusão/atualização de contribuições no Sistema CNIS, adulterando o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI); e e) concessão de benefício previdenciário a titular a quem havia sido indeferido requerimento anterior a benefício de mesma espécie, sem solicitar informações acerca do respectivo indeferimento ou, alternativamente, apresentar cópia integral do processo anterior.

35. Em inúmeros benefícios, todos os atos executórios (pré-habilitação, protocolo,

inclusão/alteração de período de contribuição, informação de valores, atribuição da Data de Regularização da Documentação, despacho concessório, formatação, transmissão e retorno da concessão) foram realizados pela matrícula da responsável.

36. Verifica-se que desde a deflagração da operação policial, em 30/11/2021, houve vários atos de apuração dos fatos por parte do INSS, incluindo Processo Administrativo Disciplinar (PAD) instaurado em desfavor da ex-servidora, no âmbito do qual foram realizados indiciamento da responsável (peça 5), cuja defesa foi apreciada por relatório da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar – PAD (peça 7), parecer técnico opinativo (peça 8) e parecer jurídico (peça 9), tendo resultado na aplicação de penalidade de demissão da responsável (peça 10). Da leitura das irregularidades e provas descritas nos documentos juntados aos autos, conclui-se que a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza foi a autora das ilicitudes que levaram à concessão de numerosos benefícios previdenciários fraudulentos, incluindo o benefício objeto dos presentes autos.

37. Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta da responsável, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU (Acórdãos 731/2008-TCU-Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz; 1.189/2009-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer; 4.072/2010-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Valmir Campelo; 6.182/2011-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira; e 2.064/2011-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Ubiratan Aguiar).

38. Dessa forma, a responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza deve ser considerada revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, e suas contas serem julgadas irregulares, condenando-a ao débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Dolo ou Erro Grosseiro no TCU (art. 28 da LINDB)

39. Cumpre avaliar, por fim, a caracterização do dolo, no caso concreto, tendo em vista a diretriz constante do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro - Lindb) acerca da responsabilização de agentes públicos no âmbito da atividade controladora do Estado. Desde a entrada em vigor da Lei 13.655/2018 (que inseriu os artigos 20 a 30 ao texto da Lindb), essa análise vem sendo incorporada cada vez mais aos acórdãos do TCU, com vistas a aprimorar a individualização das condutas e robustecer as decisões que aplicam sanções aos responsáveis.

40. No caso em tela, a irregularidade cometida pela responsável, que, de forma fraudulenta, concedeu benefícios previdenciários indevidos, constitui ilícito de alta gravidade, praticado mediante dolo, o que justifica a inabilitação da responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal (art. 60 da Lei 8.443/1992).”

3. Com tais considerações, a unidade especializada, em uníssono, apresentou a seguinte proposta de mérito para estes autos (peças 58, pp. 17/19, 59 e 60):

“I) considerar revel a responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

II) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘c’, c/c arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, as contas da responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza, condenando-a ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea ‘a’, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno/TCU:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
7/6/2021	17.258,92
7/6/2021	1.797,81

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
7/6/2021	1.031,73
7/6/2021	18.707,21
7/6/2021	224,11
7/6/2021	3.777,90
7/6/2021	1.888,95
7/6/2021	0,04
19/7/2021	3.777,90
19/7/2021	1.888,95
19/7/2021	0,93
3/8/2021	3.777,90
2/9/2021	3.777,90
4/10/2021	3.777,90
3/11/2021	3.777,90
2/12/2021	3.777,90
4/1/2022	3.777,90

Valor atualizado do débito (com juros) em 6/7/2026: R$ 115.316,25.

III) aplicar à responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Instituo Nacional do Seguro Social, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

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

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

VII) aplicar a Shirley Valeria da Costa Barata Souza a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c art. 270 do Regimento Interno/TCU;

VIII) informar à Procuradoria da República no estado de Goiás, ao Instituto Nacional do Seguro Social e à responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza que a deliberação que sobrevier, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentarem, estará disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

IX) informar à Procuradoria da República no Estado de São Paulo que, nos termos do § 1º do art. 62 da Resolução-TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de

eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal."

4. O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, anuiu ao julgamento pela irregularidade das contas da responsável, com a aplicação de débito e multa pecuniária (peça 61).

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Em exame a Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, tendo por fundamento a concessão irregular do benefício de "Aposentadoria por Tempo de Contribuição", NB 42/200.896.512-5, de titularidade da Sra. Sebastiana Antonia da Silva Oliveira.

2. A presente TCE foi instaurada em função da constatação de concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência: i) vínculos empregatícios; ii) cômputos de tempos de serviço; iii) de conversão de atividade especial e outros.

3. No relatório do tomador de contas, o prejuízo foi quantificado em R$ 73.021,85 e a responsabilidade, atribuída à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza (peça 37).

4. No âmbito deste Tribunal, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) efetuou a citação somente da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, sem arrolar a beneficiária, porquanto, na linha de precedentes do TCU, não caberia incluí-la no rol de responsáveis sem os elementos comprovantes de sua efetiva participação no conluio para a prática dos atos ora impugnados.

5. Assim, foi promovida a citação daquela responsável, para que recolhesse a importância do débito apurado e/ou encaminhasse ao Tribunal as alegações de defesa sobre a concessão irregular de benefício previdenciário em favor da Sra. Sebastiana Antonia da Silva Oliveira.

6. Devidamente citada, conforme atestam os Avisos de Recebimento insertos às peças 55 e 56, a responsável não apresentou defesa, tampouco recolheu o valor do débito indicado, restando configurada a sua revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

7. No mérito, a unidade instrutiva e o Ministério Público/TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, estão alinhados em sugerir que as contas da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza sejam julgadas irregulares com a condenação em débito, além da aplicação da multa insculpida no art. 57 da Lei 8.443/1992. Já a unidade especializada alvitra, em adição, a aplicação da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal.

8. É a síntese do essencial. Decido.

9. De plano, consigno que concordo com os entendimentos da unidade técnica e do MP/TCU, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações que teço a seguir.

10. É correto o entendimento da unidade especializada quanto à não ocorrência da prescrição, nos moldes do disposto na novel Resolução/TCU 344/2022, consoante o exame levado a efeito nos itens 19 a 25 da instrução transcrita no Relatório precedente.

11. Ademais, embora o valor de constituição desta TCE seja de cerca de R$ 85 mil, atualizado até 1º/01/2024, ou seja, inferior ao limite de R$ 120.000,00, como apontado pela AudTCE, o somatório dos prejuízos ao erário de responsabilidade da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza nos débitos indicados no item 18 da instrução constante do Relatório **supra** ultrapassa o montante retrocitado, de modo que a presente TCE pode seguir seu curso, nos termos dos arts. 6º, § 1º e § 2º, e 29 da Instrução Normativa – IN/TCU 98/2024.

12. Quanto ao mérito, segundo apuração do INSS no Processo Administrativo Disciplinar – PAD 35014.132412/2023-8 (peça 7), restou comprovado que a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata

Souza, então ocupante do cargo de Técnico do Seguro Social na agência do INSS/GO, deu azo à concessão irregular de Aposentadoria por Tempo de Contribuição sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), mediante a inserção fraudulenta de recolhimentos previdenciários na categoria contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem constar do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições.

13. O ato acima descrito ensejou a concessão do benefício à Sra. Sebastiana Antonia da Silva Oliveira com base em tempos fictícios que impactaram tanto o tempo de contribuição quanto o cômputo do tempo de carência, sem os quais a segurada não cumpria o tempo de contribuição mínimo para ter direito à aposentadoria que lhe foi concedida.

14. Também ficou assente que o benefício foi habilitado por contingência, com data de início da aposentadoria anterior à data de concessão, gerando o pagamento de valores retroativos sem a devida juntada de elementos que autorizassem a respectiva concessão.

15. Em função de tais fatos, a responsável foi demitida do INSS na data de 19 de maio de 2025, consoante a Portaria PRES/INSS 116, de 19/05/2025 (peça 10).

16. Insta destacar que, de acordo com, a AudTCE, a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza figura como responsável em mais de 100 outras Tomadas de Contas Especiais em trâmite neste TCU envolvendo a concessão de benefícios potencialmente irregulares.

17. A irregularidade foi objeto da operação policial "Passa Régua", deflagrada em 30/11/2021, nos municípios de Goiânia/GO, Serra Talhada/PE, Paranã/TO e São José dos Campos/SP, resultado de Força Tarefa Previdenciária integrada pela Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Previdência, pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária e Trabalhista (CGINT), pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal, a qual culminou, conforme o Parecer Jurídico da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, na prisão da responsável (peça 9, item 30, p. 6).

18. Ainda de acordo com aquele documento, há estimativa de prejuízo aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social da ordem de R$ 6,6 milhões (peça 9, item 34, p. 8).

19. Tendo em vista o conjunto probatório constante dos autos e a falta de produção de defesa da responsável acerca da culpa na concessão do benefício indevido – dado que optou pela revelia –, cabe ao Tribunal julgar irregulares suas contas, com a imputação do débito calculado e a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, haja vista grave inobservância pela Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza do dever de cuidado no trato com a coisa pública, em um claro exemplo, na melhor das hipóteses, de erro grosseiro a que alude o art. 28 da LINDB.

20. Além da multa, em consonância com o parecer da AudTCE, bem como com a jurisprudência desta Corte (**v.g**. Acórdãos/Plenário 1.607 e 1.608/2026, ambos da relatoria do Ministro Benjamin Zymler; 1.508/2026, da relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus; 1.385/2026, da relatoria do Ministro Antônio Anastasia; 1.137 e 1.138, ambos de 2026 e da relatoria do Ministro Bruno Dantas; e 1.970/2026, de minha relatoria), e considerando a irregularidade cometida pela responsável que, de forma fraudulenta, concedeu benefícios previdenciários indevidos, constituindo-se em ilícito de alta gravidade, entendo pertinente que este Tribunal aplique a sanção de inabilitação à responsável aqui arrolada, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, com fulcro nos arts. 60 da Lei Orgânica do TCU e 270 do Regimento Interno/TCU.

21. Noutro giro, acolho o entendimento da AudTCE e do MP/TCU de que inexistem elementos nos autos que justificassem a inclusão da Sra. Sebastiana Antonia da Silva Oliveira, na condição de segurada, no rol de responsáveis desta Tomada de Contas Especial, pois não restou comprovada a sua participação na fraude ora examinada.

22. Por fim, cabe dar ciência do Acórdão que sobrevier à Procuradoria da República no Estado de Goiás, com fundamento no art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU, e ao Instituto Nacional do Seguro Social.

Ante o exposto, manifesto-me por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 30 de setembro de 2026.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2671/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 001.433/2026-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsável: Shirley Valeria da Costa Barata Souza (631.395.452-15).
4. Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

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

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

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

Data de ocorrência	**Valor histórico (R$)**
7/6/2021	17.258,92
7/6/2021	1.797,81
7/6/2021	1.031,73
7/6/2021	18.707,21
7/6/2021	224,11
7/6/2021	3.777,90
7/6/2021	1.888,95
7/6/2021	0,04
19/7/2021	3.777,90
19/7/2021	1.888,95
19/7/2021	0,93
3/8/2021	3.777,90
2/9/2021	3.777,90
4/10/2021	3.777,90
3/11/2021	3.777,90
2/12/2021	3.777,90
4/1/2022	3.777,90

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

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

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

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

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

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

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2671-38/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa (Relator) e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC-006.590/2026-8
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Responsável: Hugo Oliveira da Rocha (044.200.802-30).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FRAUDE NA CONCESSÃO DE BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. CITAÇÃO. INSUFICIÊNCIA DOS ARGUMENTOS PARA ELIDIR AS IRREGULARIDADES OU AFASTAR O DANO. CONTAS IRREGULARES, COM DÉBITO E MULTA. APLICAÇÃO DA PENALIDADE DE INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.

RELATÓRIO

Trata-se da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor do Sr. Hugo Oliveira da Rocha, em decorrência de desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, conforme apurado no Processo Administrativo Disciplinar 35014.393041/2022-88. Nestes autos, cuida-se do benefício assistencial NB 88/535.680.234-6, referente à beneficiária Madalena Correia Monteiro.

2. Transcrevo a seguir, com os devidos ajustes de forma, a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), por meio da qual os fatos atinentes a este processo são descritos e analisados (peça 54):

"**HISTÓRICO**

2. Em 24/11/2025, o dirigente da instituição Instituto Nacional do Seguro Social autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número [2187/2025].

3. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:

'Concessão de Benefício de Prestação Continuada - LOAS, sem a comprovação dos requisitos legais.'

4. O responsável arrolado na fase interna foi devidamente comunicado e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

5. No relatório (peça 35), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R$ 13.897,00, imputando-se a responsabilidade a Hugo Oliveira da Rocha, na condição de gestor dos recursos.

6. Ainda nesse mesmo relatório, o tomador de contas demonstrou a gravidade da situação, que se repetiu em vários outros processos correlatos, demonstrando se tratar de um caso de pessoa fictícia, ou seja, titular inexistente, criado sob documentação pessoal falsa (benefício assistencial, NB: 88/535.680.234-6, referente à beneficiária **Madalena Correia Monteiro**).

7. Acrescenta que não foram comprovados os requisitos indispensáveis ao benefício, quais sejam, a identificação/existência do suposto requerente titular/beneficiário, e, consequentemente, a idade mínima de 65 anos para a espécie pleiteada, além da condição de renda per capta, estando, portanto, em desacordo com o art. 20 e seus parágrafos da Lei nº 8.742/1993, regulamentada pelo Decreto nº 6.214/2007 e legislação posterior, vigentes à época da concessão, peça 12.

8. Em 26/1/2026, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 39), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peças 40 e 41).

9. Em 12/2/2026, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 42).

10. Na instrução preliminar à peça 47 foi feita a análise dos pressupostos de procedibilidade da IN-TCU 98/2024 sob a ótica da Resolução-TCU 344/2022 e art. 109 do Código Penal, concluindo-se não

ter ocorrido, nos autos, a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória para o TCU. (...)
[Transcreve-se, a seguir, para melhor compreensão, excerto da referida instrução da peça 47, pp 2/5]
'**Avaliação da Ocorrência da Prescrição**
12. A prescrição das pretensões punitivas e de ressarcimento no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU) é regulamentada pela Resolução TCU 344, de 11/10/2022. De acordo com o art. 2º desse normativo, o prazo prescricional é de cinco anos, contados a partir dos termos iniciais indicados no art. 4º, conforme cada caso. Além disso, a resolução prevê, nos arts. 5º (prescrição principal) e 8º (prescrição intercorrente), os eventos que podem interromper a contagem do prazo.
13. Sobre o tema, no contexto da prescrição principal, é essencial a distinção entre interrupção de caráter geral e interrupção de caráter pessoal, conforme destacado no Acórdão 2219/2023-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Jhonatan de Jesus). O ato inequívoco de apuração dos fatos, por exemplo, possui natureza geral, pois constitui uma causa objetiva de interrupção do prazo prescricional. Isso significa que tal ato afeta todos os possíveis responsáveis de forma indistinta. Por outro lado, atos como a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, da Resolução TCU 344/2022) são considerados causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos restritos ao responsável diretamente comunicado pelo TCU o termo inicial da contagem do prazo prescricional está previsto no art. 4º da Resolução-TCU 344/2022. Da mesma forma, as situações de interrupção da prescrição foram elencadas no art. 5º. A prescrição intercorrente está regulada no art. 8º.
14. No caso da prescrição intercorrente, há uma particularidade importante. Conforme o Acórdão 3246/2024-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Antonio Anastasia), as causas subjetivas de interrupção da prescrição (como notificações, oitivas, citações e audiências) afetam todos os responsáveis, mesmo que se refiram apenas a um dos sujeitos da relação processual. Isso ocorre porque, nessas circunstâncias, não há paralisação do processo, conforme disposto no art. 8º da Resolução TCU 344/2022.
15. Em tempo, o Acórdão 534/2023-TCU-Plenário (Rel Min. Benjamin Zymler) firmou entendimento de que o marco inicial da fruição da prescrição intercorrente se inicia somente a partir da ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária, consoante elencado no art. 5º da nominada Resolução.
16. Convém ainda destacar que o ato inequívoco que importe em apuração do fato exige identidade entre as irregularidades investigadas e aquelas que futuramente venham a justificar o exercício de pretensão punitiva e ressarcitória, conforme jurisprudência majoritária do STF e do TCU (MS 38.421-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJE de 06/10/2022, Acórdãos TCU 4203/2024-Segunda Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz, 1980/2025-Segunda Câmara, Relator Ministro Substituto Marcos Bemquerer).
17. No caso concreto, considera-se, nos termos art. 4°, inciso IV, da Resolução-TCU 344/2022, que o termo inicial da contagem do prazo da prescrição ordinária (ou quinquenal) ocorreu em 8/11/2017 (peça 9, p. 5, item 18 e peça 10, p. 3, item 14) data da ciência formal da irregularidade pelo INSS:
'Em caso de concessão fraudulenta de benefício previdenciário de natureza continuada, o termo inicial para a contagem do prazo prescricional é a data da ciência formal da irregularidade pelo INSS (art. 4º, inciso IV, da Resolução TCU 344/2022), e não a data do último pagamento realizado (inciso V do mesmo dispositivo), pois, para atos não sujeitos à prestação de contas, o prazo deve fluir a partir da data de expedição do documento que formaliza o conhecimento dos fatos. (Acórdão 796/2026 Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas)'
18. A tabela a seguir apresenta os seguintes eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE (lista não exaustiva):

Evento	Data	Documento	Resolução 344	Efeito
1	8/11/2017	Data da ciência formal da irregularidade pelo INSS (peça 9, p. 5, item 18 e peça 10, p. 3, item 14)	Art. 4º, inc. IV	Marco inicial da contagem do prazo prescricional (prescrição comum)

2	[6/7/2021]	Relatório de fiscalização/auditoria (peça 12)	Art. 5º, inc. II	Sobre a prescrição comum e início da intercorrente
3	5/12/2022	Notificação prévia ao responsável, Hugo Oliveira da Rocha (peça 4)	Art. 5° inc. I	Sobre a prescrição comum e intercorrente
4	1º/12/2023	Mandado de Citação. Cita o Sr. Hugo Oliveira da Rocha a apresentar defesa (peça 7)	Art. 5° inc. I	Sobre a prescrição comum e intercorrente
5	25/8/2025	Ofício SEI Nº 85/2025/CTTCE - SRNCO/SRNCO-INSS – informa sobre a instauração de TCE em desfavor de Hugo Oliveira da Rocha (peça 19)	Art. 5° inc. I	Sobre a prescrição comum e intercorrente

19. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, **conclui-se que não houve o transcurso do prazo de cinco anos entre cada evento processual capaz de produzir a prescrição ordinária (quinquenal)**, tampouco de três anos entre cada evento processual, capaz de gerar a prescrição intercorrente.

20. Em todo caso, consta nos autos a informação de que há ações penais relativa aos mesmos fatos desta TCE, conforme se observa da transcrição do trecho a seguir do Parecer Jurídico à peça 10:

(...)

‘20. Entretanto, **diante da notícia de várias ações penais contra o indiciado Hugo Oliveira da Rocha (SEI 8945060, p. 5 e 27; SEI 8945107, p. 17)**, conforme artigo 142, §2°, da Lei 8.112, de 1990, nas hipóteses em que as infrações disciplinares sejam também capituladas como crime, o prazo prescricional se balizará pelo artigo 109 do Código Penal.’

21. Além disso, nos termos do artigo 110 do Código Penal, depois de transitar em julgado a sentença condenatória, a prescrição regula-se pela pena aplicada, não podendo, em nenhuma hipótese, ter por termo inicial data anterior à da denúncia ou queixa.

22. Assim, quando determinada conduta sancionada pelo Direito Administrativo Disciplinar também for considerada crime, os prazos prescricionais deverão observar as previsões dos artigos 109 e 110 do Código Penal, calculados de acordo com a pena máxima prevista para o crime.

23. Essa regra incide independentemente da modalidade de sanção aplicável (demissão, suspensão ou advertência), que também prevalecerá ainda que, a depender do fato e respectiva sanção penal, acarrete redução do interregno prescricional.

24. Destarte, o Parecer Vinculante JL-06, publicado no DOU DE 13/11/2020, com fundamento no princípio da independência entre as instâncias, orienta que a aplicação do artigo 142, §2°, da Lei n. 8.112, de 1990, prescinde da existência de inquérito policial ou ação penal, ou seja, a capitulação da infração disciplinar também como crime pela Administração é suficiente para fundamentar a utilização dos prazos prescricionais penais.

25. Assim, a título de amostragem, tem-se **a Ação Penal nº 0041773-45.2014.4.01.3500** referente a um dos inquéritos policiais (**IPL 148/2008 - Operação Flagelo II**) onde o indiciado **Hugo Oliveira da Rocha** foi denunciado pelo Ministério Público Federal como **incurso no art. 317, §1°, do Código Penal (v. sentença anexa e certidão de recurso para o TRF1**):

‘Corrupção passiva

Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem: Pena — reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.
1º - A pena é aumentada de um terço, se, em consequência da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou deixa de praticar qualquer ato de ofício ou o pratica infringindo dever funcional.'
26. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça assenta-se na premissa de que se aplica o prazo prescricional para a pena *in abstrato*, quando a sentença penal condenatória não transitar em julgado para a acusação.
(...)
28. No Código Penal, o art. 109 traz a seguinte contagem para a pena in abstrato:
'Art. 109. A prescrição, antes de transitar em julgado a sentença final, salvo o disposto no § 1° do art. 110 deste Código, regula-se **pelo máximo da pena privativa de liberdade** cominada ao crime, verificando-se: (Redação dada pela Lei n° 12.234, de 2010).
I - em vinte anos, se o máximo da pena é superior a doze;
II - em dezesseis anos, se o máximo da pena é superior a oito anos e não excede a doze; III - em doze anos, se o máximo da pena é superior a quatro anos e não excede a oito; IV - em oito anos, se o máximo da pena é superior a dois anos e não excede a quatro;
V - em quatro anos, se o máximo da pena é igual a um ano ou, sendo superior, não excede a dois;
VI - em 3 (três) anos, se o máximo da pena é inferior a (um) ano. (Redação dada pela Lei nº 12.234, de 2010).'
21. Dessa forma, tendo em vista o art. 3º da Resolução TCU 344/2022 que dispõe expressamente 'quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal, incluindo a prescrição intercorrente', será preciso realizar nova análise da prescrição, considerando o prazo da Lei Penal que no presente caso, como visto acima, deve ser regido pelo inc. II do art. 109 do Código Penal, estando o responsável incurso no art. 317 desse mesmo diploma legal, conforme o parecer jurídico à peça 10.
<u>Da análise da prescrição considerando o prazo da Lei Penal – Resolução TCU 344/2022</u>
22. Preliminarmente, ressalta-se que a adoção do prazo penal não importa na transposição automática dos marcos iniciais, causas interruptivas ou suspensivas da prescrição penal para a esfera do controle externo, os quais permanecem regidos, de forma autônoma e independente, pelos arts. 4º e 5º da referida Resolução.
23. Assim, os marcos iniciais da contagem do prazo prescricional, bem como as causas de interrupção da prescrição intercorrente, são definidos a partir dos eventos administrativos juridicamente relevantes, em especial o encerramento da irregularidade e a prática de atos formais de apuração, nos termos da Resolução TCU 344/2022, sem prejuízo do exame acerca da existência de ação penal fundada nos mesmos fatos e de sua eventual repercussão jurídica sobre a contagem dos prazos.
24. Não obstante o disposto no art. 3º da Resolução TCU 344/2022, que prevê a aplicação da prescrição penal inclusive quanto à prescrição intercorrente nas hipóteses de existência de ação penal fundada nos mesmos fatos, adota-se, no presente exame, o entendimento de que o prazo da prescrição intercorrente permanece submetido ao lapso específico de três anos previsto no art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999, por se tratar de regra própria destinada a coibir a inércia processual injustificada na esfera administrativa.
25. Tal orientação encontra respaldo na decisão recente desta Corte, notadamente no Acórdão 5.829/2025-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, segundo o qual a prescrição intercorrente possui prazo próprio e autônomo, voltado à garantia da eficiência e da celeridade das apurações administrativas, não se confundindo nem com o prazo geral quinquenal nem com os prazos prescricionais previstos na legislação penal.
26. Portanto, ainda que existente ação penal relativa aos mesmos fatos da TCE, a paralisação do processo administrativo por período superior a três anos entre marcos interruptivos relevantes (após a primeira interrupção válida) poderia ensejar o reconhecimento da prescrição intercorrente.

27. Outra jurisprudência importante, decorrente do Acórdão 1.862/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, estabelece que os prazos prescricionais da Lei Penal não se aplicam à TCE, caso a denúncia, no âmbito da ação penal, tenha sido recebida posteriormente à ocorrência da prescrição administrativa da TCE.
28. Como se observa, no caso presente, o prazo prescricional deve ser regido pelo inc. II do art. 109 do Código Penal, que estabelece o prazo de dezesseis anos para prescrição a partir do marco inicial, ocorrido em 8/11/2017 o que irá ocorrer em 8/11/2033.
29. Portanto, do exposto, conclui-se também não ter ocorrido a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU em caso de uso dos parâmetros da legislação penal.'
11. Foi relatado, ainda, que o responsável prosseguiu cometendo a mesma irregularidade tratada nos presentes autos em outros casos, conforme retratado na peça 9, p. 5:
'Importante lembrar, ainda, que em pesquisa realizada no Sistema E-Corregedoria verificamos que o ex-servidor respondeu, dentre outros e além deste, a dois processos disciplinares que ambos resultou [sic] em demissão (Processos nºs 35011.000187/2013-20 e 35166.000144/2012-08-08, respectivamente, em 1º/02/2017 e 31/05/2017), por fatos irregulares cometidos em benefícios da mesma natureza (amparo social ao idoso).'
12. No TC 006.612/2026-1, foi verificado que o cometimento da irregularidade se deu até 3/3/2017. Nessa linha, o anexo I da instrução precedente lista os demais processos do responsável nesta Corte de Contas.
13. Constatou-se na última análise (peça 47), que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1º/1/2024 era de R$ 30.135,53, e que apesar de ser inferior ao limite de R$ 120.000,00 constituía TCE em conjunto com os débitos 2175/2025, 2177/2025, 2178/2025, 2179/2025, 2180/2025, 2182/2025, 2205/2025, 2199/2025, 2149/2025, 2194/2025, 2202/2025, 2203/2025, 2201/2025, 2200/2025, 2189/2025, 2185/2025, 2188/2025, 2191/2025, 2192/2025, 2204/2025, 2193/2025, 2190/2025, 2208/2025, 2144/2025, 2145/2025, 2147/2025, 2148/2025, 2151/2025, 2152/2025, 2155/2025, 2158/2025, 2162/2025, 2163/2025, 2195/2025, 2196/2025, 2197/2025, 2198/2025, 2170/2025, 2172/2025, 2171/2025, 2169/2025, 2143/2025, 2146/2025, 2150/2025, 2153/2025, 2154/2025, 2156/2025, 2157/2025, 2159/2025, 2160/2025, 2161/2025, 2164/2025, 2165/2025, 2166/2025, 2207/2025, 2168/2025, 2176/2025, 2183/2025, 2184/2025, 2167/2025 e 2174/2025 do mesmo responsável, cuja soma ultrapassava o valor de R$ 120.000,00, na forma estabelecida pelos arts. 6º, § 1º e § 2º, e 29 da IN-TCU 98/2024.
14. Finalmente, nessa mesma instrução (peça 47), foi feito o exame das ocorrências descritas na seção 'Exame Técnico', definindo-se pela responsabilização de Hugo Oliveira da Rocha, quantificando-se o débito a ele atribuído (R$ 33.571,53, atualizado, sem juros, em 23/4/2026), na forma dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, promovendo-se a sua citação.

EXAME TÉCNICO

Da defesa do Sr. Hugo Oliveira da Rocha (peça 54)

15. O Sr. Hugo Oliveira da Rocha, foi chamado a responder nos presentes autos pela seguinte conduta (peça 47, p. 7): 'concessão de Benefício de Prestação Continuada - LOAS, sem a comprovação dos requisitos legais'.
16. Conforme consta no Despacho de Conclusão das Comunicações (peça 53) o responsável não encaminhou resposta em sua defesa, fazendo com que o processo siga à sua revelia.
17. 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 1009/2018 - TCU - Plenário, Relator Min. Bruno Dantas; 2369/2013 - TCU - Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler e 2449/2013 - TCU - Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.
18. Ao não apresentar 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.'

19. Mesmo as alegações de defesa não sendo apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procurou-se manifestações do responsável em outras ocasiões, para identificar se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor.

20. No caso concreto, observa-se que a irregularidade aqui tratada é semelhante à de vários outros processos em curso no TCU envolvendo o mesmo responsável, conforme informado no item 13 acima.

21. Nesses outros processos (ex: TC 006.583/2026-1, peça 54, e TC 006.599/2026-5, peça 54), o responsável trouxe resposta padrão, de forma que, a favor do defendente, serão avaliados aqui os mesmos argumentos por ele expostos nos demais processos.

Aspectos preliminares relativos às análises das alegações de defesa

22. Em decorrência do princípio do formalismo moderado esposado por esta Corte de Contas, serão acatados sem discussão os argumentos relacionados a tempestividade das respostas, ainda que essas sejam extemporâneas ao prazo concedido nos ofícios de citação.

23. De igual modo, por questões de economia processual, não serão discutidas a contextualização e histórico dos fatos resumidos pelos defendentes, uma vez que não trazem informações adicionais para deslinde do processo.

24. Uma vez que as preliminares de prescrição e prejuízo à defesa já foram superadas na instrução precedente, por questão relacionada à economia processual, os argumentos eventualmente trazidos relativos aos temas poderão ser listados sucintamente, mas não rediscutidos.

Da Ausência de Responsabilidade Pessoal

25. A defesa alega, inicialmente, que 'inexiste qualquer elemento concreto apto a demonstrar que o defendente tenha participado conscientemente de fraude, inserido informações falsas deliberadamente, recebido vantagem econômica, atuado em conluio com terceiros, enriquecido ilicitamente'.

26. Informa que sua responsabilização foi baseada, exclusivamente no fato de seu nome e matrícula funcional constarem como habilitador de benefícios posteriormente considerados irregulares.

27. Opõe-se a tal procedimento, asseverando que a jurisprudência do TCU e dos Tribunais Superiores veda a responsabilização objetiva do servidor público, exigindo a demonstração do elemento subjetivo da conduta.

Análise

28. Cumpre trazer inicialmente, alguns elementos relativos à jurisprudência do TCU relativamente à responsabilização objetiva.

29. Em linhas gerais, o entendimento do TCU é no sentido de que não se pode responsabilizar o servidor público de forma objetiva. Ou seja, não basta existir um dano, uma irregularidade ou o simples fato de ele ocupar determinado cargo para que seja punido ou condenado a ressarcir.

30. O STF, ao fixar a tese do Tema 940 da Repercussão Geral (RE 1.027.633/SP), estabeleceu que a responsabilidade do agente público é subjetiva, exigindo-se a demonstração de dolo ou culpa para fins de direito de regresso. Consectário lógico desse entendimento é que, no processo de controle externo, a imputação de débito ou a aplicação de sanção devem ser pautadas pela estrita observância da subjetividade, sendo vedado ao Tribunal proceder por mera presunção ou por lógica de 'responsabilidade automática' decorrente do resultado danoso.

31. Contudo, a vedação da responsabilidade objetiva não significa impunidade, ou impedimento à responsabilização do servidor.

32. O Tribunal, de forma reiterada, trabalha com a ideia de que a responsabilização pessoal do agente público é subjetiva (Acórdão 1.628/2018 – PL, Min. Relator Benjamin Zymler; Acórdão 2.391/2018-

PL, Min. Relator Benjamin Zymler; Acórdão 1.925/2019 – PL, Min. Relator, Weder de Oliveira). Em termos simples, isso quer dizer que, para responsabilizar o servidor, normalmente é preciso demonstrar:

a) qual foi a conduta dele;
b) qual era sua atribuição ou dever funcional;
c) se houve nexo causal entre essa conduta e o dano/irregularidade;
d) se houve dolo ou culpa — e, mais recentemente, especialmente após a LINDB, fala-se em dolo ou erro grosseiro.

33. Em resumo, o servidor só pode ser pessoalmente responsabilizado se ficar provado que ele agiu com reprovabilidade suficiente.

34. Pode-se afirmar, na prática, que não existe responsabilidade automática do gestor ou do servidor.

35. Além disso, o TCU exige a individualização da conduta (Acórdão 1.628/2018 – Plenário, Min. Relator Benjamin Zymler; Acórdão 1.925/2019 - Plenário, Min. Relator Weder de Oliveira; Acórdão 2.699/2019 – Plenário, Min. Relator Augusto Nardes). Ou seja, será necessário saber:

- O que exatamente esse servidor fez ou deixou de fazer;
- A sua competência legal ou dever funcional para agir;
- Se a sua omissão ou ação dele contribuiu efetivamente para o resultado;
- Se houve negligência, imprudência, imperícia, dolo ou erro grosseiro;
- Existiam elementos concretos que permitiam ao agente perceber a irregularidade;

36. Tais atributos relativos à responsabilização do servidor público derivam da Constituição Federal, art. 37, § 6º, que prevê a responsabilização do agente público exige elemento subjetivo.

37. Já o art. 28 da LINDB dispõe, em essência, que o agente público responde pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

38. Cabe, então, definir o que seria erro grosseiro por envolver certo grau de subjetividade.

39. O erro grosseiro, no entendimento do TCU é um erro grave, evidente, inescusável, que foge do padrão mínimo esperado de atuação, não se confundindo com mera divergência interpretativa razoável; equívoco escusável em contexto complexo; erro cometido em ambiente de incerteza relevante, sem má-fé e sem descuido grave (Acórdão 1.757/2026 – PL, Min. Relator Bruno Dantas; Acórdão 1.751/2026 - PL, Min. Relator Augusto Nardes; Acórdão 1.749/2026 – PL, Min. Relator Augusto Nardes).

40. Feito essa breve introdução relacionada à vedação da responsabilização objetiva ao agente público, vejamos o que menciona o Relatório do Tomador de Constas sobre as ações atribuídas ao Sr. Hugo Oliveira da Rocha (peça 35, p. 2):

‘6.1. O processo disciplinar trata de habilitação e concessão do benefício, 88/535.680.234-6, no âmbito da Agência da Previdência Social de Belém - Marco, foi objeto da Operação Flagelo II, desencadeada pela Polícia Federal, que concluiu pelas evidências apresentadas, tratar-se de titular fictício. Conforme exposto no Relatório MOB, peça 12, face as investigações preliminares da Policia Federal e pelas evidências em conjunto no presente caso identificou-se que a identidade RG utilizada no benefício possui dados divergentes e/ou pertencente a outra pessoa; inexistência do processo concessório; sem agendamento eletrônico prévio; Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS com um único NIT e única relação previdenciária (este BPC); não atendimento as notificações com bloqueios dos pagamentos; sem registro de óbito no sistema e ausência de solicitação de agendamento nos canais remotos, infere-se pelo concurso de mais uma fraude na concessão/obtenção de benefício assistencial ao idoso BPC/LOAS, forjada por esse modus operandi.

6.2. O Setor de Monitoramento de Benefícios analisou a concessão do benefício assistencial e identificou que não foram comprovados os requisitos indispensáveis ao benefício, quais sejam, a identificação/existência do suposto requerente titular/beneficiário, e, consequentemente, a idade mínima de 65 anos para a espécie pleiteada, além da condição de renda per capta, estando, portanto, em desacordo com o art. 20 e seus parágrafos da Lei nº 8.742/1993, regulamentada pelo Decreto nº 6.214/2007 e legislação posterior, vigentes à época da concessão, peça 12.

6.3. A Comissão Disciplinar, após apreciação das peças defensivas pertinente ao ex-servidor indiciado, face as irregularidades apontadas, emitiu Relatório Final em 04/03/2024, peça 08, a qual concluiu pela autoria das referidas irregularidades recai sobre o ex-servidor Hugo Oliveira da Rocha, matrícula SIAPE 0.896.922, por infringência aos incisos I, do art. 116, os incisos IX e XV, do art. 117, c/c o Inciso IV, do art. 132, todos da Lei nº 8.112/90, agindo da forma descrita na Ultimação de Instrução.'

41. Percebe-se que as ações atribuídas ao responsável no relatório supra, ainda que não se possa concluir terem sido voluntárias de forma a configurar dolo, são suficientes para configurar, ao menos, culpa grave ou erro grosseiro, cumprindo os atributos para sua responsabilização.

42. Como bem descrito no Relatório de Sindicância à peça 8, p. 2:

' (...) o ex-servidor deixou de observar que a documentação apresentava erros que indicariam, ou deveriam alertá-lo para fazer uma pesquisa externa com a finalidade de confirmar a documentação apresentada.

(...) o ex-servidor atuou como habilitador e concessor, ele recebeu a documentação do requerente, analisou e concedeu Amparo Social, portanto, deveria ver as incoerências constantes das documentações apresentadas pelos requerentes.'

43. Ademais, sabe-se que o responsável atuou com os mesmos procedimentos de forma reiterada em diversos casos, reforçando a tese do não cometimento de um mero descuido pontual, mas sim de erro grosseiro, causador de dano ao erário, delineado na instrução de citação preliminar (peça 47, p. 7), transcrito a seguir por comodidade:

'Conduta: concessão de Benefício de Prestação Continuada - LOAS, sem a comprovação dos requisitos legais.

Nexo de causalidade: a concessão de Benefício de Prestação Continuada pelo responsável, sem os requisitos legais, resultou em danos ao Erário.

Culpabilidade: competia ao responsável a observação dos requisitos legais para a concessão dos benefícios em questão, sendo razoável que responda pelos danos provocados. Era esperado comportamento diverso, não permitindo a concessão de Benefício de Prestação Continuada - LOAS sem a comprovação dos requisitos legais.'

44. Pelo exposto, rejeita-se a alegação quanto à ausência de responsabilização pessoal.

Da ausência de dolo ou culpa grave

45. O Defendente informa, inicialmente, que ele 'exercia a função de atendimento e habilitação administrativa, realizando procedimentos padronizados de análise documental em ambiente de elevada demanda operacional'.

46. Nesse contexto, pontua aspectos relacionados ao seu serviço frente ao INSS que o eximiriam de culpa:

- 80% de todos os processos havidos no INSS sob investigação não teriam sido concedidos por ele, e sim por pessoa que teve acesso a sua senha, conseguindo habilitar e conceder os benefícios junto aos processos acessados;

- com esse propósito, o falsário aproveitava de sua ausência na agência, uma vez que ele viajava muito a trabalho;

- quanto aos cerca de 20% dos processos restantes, o fez sem saber que eram instruídos com documentação falsa.

- os sistemas internos de conferência do INSS existentes à época: PLENUS; CNIS; PESCPF; PESNOM, permitiriam apenas verificação de vínculos, benefícios ativos e renda, inexistindo mecanismo apto a detectar falsificações sofisticadas em documentos emitidos por terceiros órgãos públicos.

47. Alega, então, que eventual utilização de documentação ideologicamente falsa por terceiros não pode ser automaticamente imputada ao servidor atendente sem demonstração concreta de participação dolosa.

Análise

48. Não há evidências nos autos do uso indevido de sua senha por um suposto falsário durante sua

ausência na agência em que trabalhava. De imediato, causa estranheza o fato de uma pessoa alheia entrar em um local de trabalho para realizar uma fraude, além de tudo de forma reiterada.

49. De toda forma, sua responsabilização fundamenta-se, não propriamente na produção de fraudes, mas na não observância de elementos básicos necessários para concessão do benefício: 'concessão de Benefício de Prestação Continuada - LOAS, sem a comprovação dos requisitos legais'.

50. Conforme anteriormente mencionado, não foram comprovados, e de forma reiterada, elementos básicos à concessão do benefício por parte do responsável, como a identificação/existência do suposto requerente titular/beneficiário, e, consequentemente, a idade mínima de 65 anos para a espécie pleiteada, além da condição de renda per capta.

51. Considera-se que as alegações quanto a ausência de dolo ou culpa grave já foram tratadas parcialmente no item anterior. Em especial, destaca-se o contexto da inexistência do processo concessório, da ausência de agendamento eletrônico prévio e do não atendimento às notificações com bloqueios dos pagamentos, facilmente perceptíveis a um gestor mediano.

52. Acrescenta-se que a justificativa de inexistir mecanismos nos sistemas internos do INSS aptos a detectar falsificações sofisticadas em documentos emitidos por outros órgãos públicos, não afasta sua responsabilização. Ainda que tais sistemas não pudessem, de fato, detectar falsificações sofisticadas, ficou demonstrado que a mera inspeção dos documentos por parte do ex-servidor responsável, poderia ter evitado o dano cometido.

53. Propõe-se rejeitar, portanto, as alegações trazidas, especialmente quanto à ausência de dolo ou culpa grave.

Da ausência de comprovação do dano imputável ao defendente

54. O Defendente alega, essencialmente, não haver individualização objetiva do dano a ele atribuível, vez que a TCE aponta prejuízo global de R$ 4.020.336,67.

55. Acrescenta que a 'quantificação apresentada limita-se à soma global de benefícios posteriormente considerados irregulares, sem demonstração de efetiva participação do defendente em cada caso'.

56. Além disso, afirma não haver prova de que tenha realizado pagamentos, recebidos valores ou participado da manutenção dos benefícios.

57. Opõe-se ao que considera de 'imputação genérica de débito coletivo' o que violaria os princípios da individualização da responsabilidade e da pessoalidade da sanção.

Análise

58. As alegações não procedem.

59. A individualização da conduta e o levantamento do dano estão devidamente descritos na instrução preliminar de citação à peça 47.

60. Além disso, a presente TCE aponta débito no valor histórico de R$ 13.897,00 (peça 47, p. 1, item 5), relativamente aos pagamentos informados à peça 17.

61. A apuração do débito foi realizada conforme descrito no Relatório do Tomador de Contas (peça 35, p. 4, item VIII):

'VIII - QUANTIFICAÇÃO DO DÉBITO

a) Apuração do Valor do Débito - NB 88/535.680.234-6- Madalena Correia Monteiro

20. Preliminarmente, registra-se que ex-servidor Hugo Oliveira da Rocha foi identificado como responsável pelo débito relacionado ao benefício nº 88/535.680.234-6, titular Madalena Correia Monteiro, no valor original de R$ 13.897,00 (Treze mil e oitocentos e noventa e sete reais) que, atualizado pelo Sistema Débito até 25/08/2025, atingiu o montante de R$ 37.980,99 (Trinta e sete mil, novecentos e oitenta reais e noventa e ove centavos), conforme registrado na linha 53, do Discriminativo de Valores Apurados, constante na peça 18.'

62. Ademais, a conduta aqui discutida foi a 'concessão de Benefício de Prestação Continuada - LOAS, sem a comprovação dos requisitos legais', o que independe da realização de pagamentos, recebimento de valores ou participação da manutenção dos benefícios.

63. Propõe-se rejeitar, portanto, a alegação quanto a ausência de comprovação do dano imputável ao defendente.

Da necessidade de observância do devido processo legal

64. O Defendente alega que não cabe a ele 'produzir prova negativa impossível' de forma a demonstrar que não participou de fraudes praticadas por terceiros.

65. Afirma, então, que a ausência de prova robusta impediria condenação baseada em presunção.

Análise

66. A alegação não procede.

67. Não se cogitou nos autos, em nenhum momento, que ele produzisse provas de forma a demonstrar não ter participado de fraudes, mas, tão somente, que demonstrasse ter observado os requisitos necessários para concessão dos benefícios ou justificasse a razão pela qual não observou os requisitos necessários para concessão dos benefícios, situações que não restaram atendidas.

Dos Pedidos

68. Com base em seus argumentos, a defesa requer, essencialmente, a improcedência da presente TCE em relação ao Sr. Hugo Oliveira da Rocha.

69. Não sendo esse o entendimento, requer a produção de todos os meios de prova admitidos em direito, especialmente: prova documental complementar; prova testemunhal; prova pericial grafotécnica; perícia técnica em sistemas; oitiva pessoal do defendente; e de todos os meios probantes em direito admitidos, ainda que não especificados na Lei 8.112/90 e Lei nº 9.784/99, mas desde que moralmente legítimos e obtidos de forma lícita, especialmente seu depoimento pessoal.

Análise

70. Com base no exposto, rejeita-se a requisição de improcedência da presente TCE, mantendo-se a íntegra dos apontamentos descritos na instrução preliminar de citação à peça 47.

71. Com relação ao pedido de produção de provas, o entendimento do TCU é de que o responsável tem ônus relevante de comprovar a regular aplicação dos recursos não cabendo ao TCU substituí-lo na produção da prova que ele próprio tinha o dever de manter (Acórdão 3300/2026 – Segunda Câmara, Min. Relator Jorge Oliveira; Acórdão 3.231/2026 – Primeira Câmara, Min. Relator Augusto Sherman).

72. No caso concreto, verifica-se que o defendente teve tempo hábil para produzir provas e apresentar justificativas, exercendo seu direito à ampla defesa e contraditório.

73. Por fim, observa-se que, nos termos dos incisos I, II e III do art. 88 da Resolução TCU 259/2014, é facultado ao responsável requerer vista ou cópia de peças processuais, a juntada de documentos e a realização de sustentação oral, mediante solicitação dirigida ao Relator, nos termos dos arts. 65 e 90 da mesma resolução."

3. Feitas tais considerações, a proposta de mérito da AudTCE, uníssona, foi redigida nos seguintes termos (peças 54, pp. 9/1; 55 e 56):

"a) rejeitar as alegações de defesa do responsável, Sr. Hugo Oliveira da Rocha (CPF 044.200.802-30);

b) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas do responsável, Hugo Oliveira da Rocha (CPF 044.200.802-30), condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU.

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
03/07/2009	0,50
03/07/2009	170,50
03/07/2009	465,00
30/07/2009	465,00
31/08/2009	465,00
02/10/2009	465,00
03/11/2009	465,00

27/11/2009	465,00
27/11/2009	0,50
30/12/2009	465,00
1º/02/2010	510,00
26/02/2010	510,00
31/03/2010	510,00
29/04/2010	510,00
31/05/2010	510,00
29/06/2010	510,00
29/07/2010	510,00
31/08/2010	510,00
29/09/2010	510,00
28/10/2010	510,00
30/11/2010	510,00
30/11/2010	0,50
05/01/2011	510,00
28/01/2011	540,00
28/02/2011	540,00
31/03/2011	545,00
28/04/2011	545,00
30/05/2011	545,00
29/06/2011	545,00
28/07/2011	545,00
1º/09/2011	545,00

Valor atualizado do débito (sem juros) em 23/4/2026: R$ 33.571,53

c) aplicar ao responsável, Hugo Oliveira da Rocha (CPF 044.200.802-30), a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno/TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) autorizar, com fundamento no art. 28, inc. I, da Lei 8.443/1992, caso não atendida a notificação, o desconto integral ou parcelado das dívidas nos vencimentos, salários ou proventos do responsável Hugo Oliveira da Rocha (CPF 044.200.802-30), observados os limites previstos na legislação pertinente, autorizando, alternativamente, em caso de frustração dessa medida, a cobrança judicial das dívidas, na forma do disposto no art. 28, inc. II, da Lei 8.443/1992;

e) autorizar desde logo, caso venha a ser requerido, o pagamento das dívidas do responsável em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da LOTCU c/c o art. 217 do RITCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

f) considerar grave a infração cometida por Hugo Oliveira da Rocha, com base no art. 270, do Regimento Interno/TCU;

g) aplicar a Hugo Oliveira da Rocha a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 60, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 270, do Regimento Interno/TCU;
h) notificar o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do parágrafo único do art. 26 da LOTCU, c/c o art. 217, § 2º, do RITCU;
i) enviar cópia digital do Acórdão a ser prolatado, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno/TCU, para adoção das medidas cabíveis:
i.1) ao responsável, para conhecimento; e
i.2) ao Instituto Nacional do Seguro Social e à Procuradoria da República no Estado do Pará, para conhecimento e adoção das providências pertinentes.
j) informar ao responsável, à unidade instauradora e às unidades jurisdicionadas do processo que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.
k) comunicar à Procuradoria da República no Estado do Pará que os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar as peças deste processo de forma eletrônica e automática, ressalvadas aquelas classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal (art. 62, § 1º, da Resolução 259/2014).”

4. O Ministério Público especializado, em parecer da lavra do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, concordou com o encaminhamento da AudTCE (peça 57).

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Em exame a Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor do Sr. Hugo Oliveira da Rocha, em decorrência de desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, conforme apurado no processo disciplinar 35014.393041/2022-88.

2. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial foi a concessão de Benefício de Prestação Continuada (LOAS) sem a comprovação dos requisitos legais da suposta beneficiária.

3. O Tomador de Contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R$ 13.897,00 e o imputou ao Sr. Hugo Oliveira da Rocha, na condição de gestor dos recursos. Naquele relatório, foi evidenciada a criação neste, e em outros autos, de pessoa fictícia, ou seja, titular inexistente, com o uso de documentação pessoal falsa. Nestes autos, tratou-se do benefício assistencial NB 88/535.680.234-6, referente à beneficiária Madalena Correia Monteiro.

4. No âmbito deste Tribunal, a AudTCE instruiu os autos e apontou, em preliminar, a não ocorrência das prescrições principal e intercorrente e efetuou, por delegação de competência deste Relator, a citação do responsável pelo débito apurado.

5. Embora o responsável não tenha apresentado alegações de defesa neste processo, suas manifestações oferecidas de forma padrão em autos conexos, que tratam das mesmas irregularidades apuradas no Processo Administrativo Disciplinar nº 35014.393041/2022-88 (a exemplo daquelas constantes da peça 54 dos TCs 006.583/2026-1 e 006.599/2026-5), foram integralmente avaliadas nestes autos, em observância ao princípio da verdade material.

6. Após exame, a unidade especializada, em síntese e em uníssono, sugeriu o seguinte encaminhamento (peça 54): i) rejeitar a defesa carreada ao processo; ii) julgar irregulares as contas do Sr. Hugo Oliveira da Rocha e condená-lo ao pagamento do débito apurado; iii) aplicar ao responsável a penalidade pecuniária insculpida no art. 57 da Lei 8.443/1992; iv) considerar grave a infração por ele

cometida; e v) inabilitá-lo para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal, com fulcro no art. 60 daquele diploma legal.

7. O MP/TCU, em parecer da lavra do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, anuiu à proposta da AudTCE (peça 57).

II

8. No que tange à prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, acolho o exame levado a efeito pela AudTCE, conforme o item 10 da instrução transcrita no Relatório precedente, no qual foi reproduzida a análise efetuada na instrução exordial destes autos acerca da temática da prescrição.

9. Com efeito, restou demonstrado que, tanto pela ótica dos preceitos da Resolução/TCU 344/2022, como pelas regras aplicadas na lei penal – dado que o responsável foi denunciado pelo crime de corrupção passiva (art. 317 do Código Penal) – não houve a ocorrência da prescrição principal e da intercorrente (peça 47. p. 2/5).

III

10. Quanto ao mérito, os argumentos de defesa carreados de outros processos a estes autos, ante a similitude das irregularidades e a possibilidade de seu aproveitamento em favor do responsável, referiam-se a: i) incidência da prescrição; ii) ausência de responsabilidade pessoal no fato que lhe fora inquinado, bem como de dolo ou de culpa grave; iii) fragilidade das provas produzidas; iv) impossibilidade de responsabilização subjetiva nos processos do TCU; v) inexistência de comprovação do dano a ele imputado; e vi) atribuição do ônus da prova à Administração sobre a existência de débito, e não ao responsável.

11. Sobre o ponto "i", ficou assente, como visto acima, a não ocorrência da prescrição ao caso em foco, seja a principal ou a intercorrente.

12. Acerca de sua responsabilização, está bem vincado nos autos que o Sr. Hugo Oliveira da Rocha não adotou os cuidados básicos para a emissão do benefício Amparo ao Idoso, ou seja, agiu, no mínimo de forma negligente, consoante destacado no Relatório do Tomador de Contas (peça 35, p. 2):

"6.1. O processo disciplinar trata de habilitação e concessão do benefício, 88/535.680.234-6, no âmbito da Agência da Previdência Social de Belém - Marco, foi objeto nas apurações da Operação Flagelo II, desencadeada pela Polícia Federal, que concluiu pelas evidências apresentadas, tratar-se de titular fictícia. Conforme exposto no Relatório MOB, peça 12, face as investigações preliminares da Polícia Federal e pelas evidências em conjunto no presente caso identificou-se que a identidade RG utilizada no benefício, possui dados divergentes e/ou pertencente a outra pessoa, registro de nascimento inexistente no cartório; sem agendamento eletrônico prévio; Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS com um único NIT e única relação previdenciária (este BPC); não atendimento as notificações com bloqueios dos pagamentos; sem registro de óbito no sistema e ausência de solicitação nos canais remotos, infere-se pelo concurso de mais uma fraude na concessão/obtenção de benefício assistencial ao idoso BPC/LOAS, forjada por esse **modus operandi.**

6.2. O Setor de Monitoramento de Benefícios analisou a concessão do benefício assistencial e identificou que não foram comprovados os requisitos indispensáveis ao benefício, quais sejam, a identificação/existência do suposto requerente titular/beneficiário, e, consequentemente, a idade mínima de 65 anos para a espécie pleiteada, além da condição de renda per capta, estando, portanto, em desacordo com o art. 20 e seus parágrafos da Lei nº 8.742/1993, regulamentada pelo Decreto nº 6.214/2007 e legislação posterior, vigentes à época da concessão, peça 12.

6.3. A Comissão Disciplinar, após apreciação das peças defensivas pertinente ao ex-servidor indiciado, face as irregularidades apontadas, emitiu Relatório Final em 04/03/2024, peça 08, a qual concluiu pela autoria das referidas irregularidades recai sobre o ex-servidor Hugo Oliveira da Rocha, matrícula SIAPE 0.896.922, por infringência aos incisos I, do art. 116, os incisos IX e XV, do art. 117, c/c o Inciso IV, do art. 132, todos da Lei nº 8.112/90, agindo da forma descrita na Ultimação de Instrução."

13. A conclusão acima é reforçada pelo descrito no Relatório final do Processo Administrativo Disciplinar 35014.393041/2022-88 (peça 8, p. 2):

"No caso do ex-servidor Hugo Oliveira da Rocha, verificamos que na habilitação/concessão, ele

deixou de observar que a documentação apresentava erros que indicariam, ou deveriam alertá-lo para fazer uma pesquisa externa com a finalidade de confirmar a documentação apresentada. Ressaltamos que todo documento é passível de ser verificado, ou seja, pode até ser que tenha sido emitido com falhas, ou de uma forma atípica, pode ser verdadeiro ou não. Mas o servidor tem a obrigação funcional de zelar pelo patrimônio público, fazendo as verificações necessárias.
(...)
Outro esclarecimento que se faz necessário é que o Ex-servidor atuou como habilitador e concessor, (...) recebeu a documentação do requerente, analisou e concedeu Amparo Social, portanto, deveria ver as incoerências constantes das documentações apresentadas pelos requerentes."

14. Impende destacar que o Sr. Hugo Oliveira da Rocha procedeu da mesma forma, ou seja, deixando de observar os cuidados necessários à concessão de diversos benefícios, em várias outras oportunidades, causando dano ao erário da ordem de R$ 4 milhões (peça 35, p. 4, item 21).

15. Prosseguindo, há 62 Tomadas de Contas Especiais instauradas em desfavor do responsável, todas elas versando sobre a concessão irregular de benefícios assistenciais e previdenciários.

16. Os fatos acima evidenciam que a conduta do ex-gestor não pode ser considerada como descuido pontual, devendo ser classificada, no mínimo, como erro grosseiro, assim definido como o erro grave, evidente, inescusável e que foge do padrão mínimo esperado de atuação, não podendo ser confundido com a mera divergência interpretativa razoável.

17. Traz-se à lume alguns Enunciados relativos ao erro grosseiro, colhidos da ferramenta "jurisprudência selecionada":

(Acórdão 755/2025 – Plenário, Relator Ministro Jonathan de Jesus)
"Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, o erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lindb) fica configurado quando a conduta do agente público se distancia acentuadamente daquela que seria esperada do administrador médio, parâmetro que retrata o dever de cuidado objetivo esperado de um gestor comum, capaz e prudente."

(Acórdão 591/2025 – Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz)
"Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, considera-se erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb) aquele que pode ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal ou que pode ser evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, decorrente de grave inobservância de dever de cuidado."

(Acórdão 11.674/2023 – Primeira Câmara (Relator Ministro Jonathan de Jesus)
"Incorre no erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lindb), entendido como grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública, o gestor que falha nas circunstâncias em que não falharia aquele que emprega nível de diligência normal no desempenho de suas funções, considerados os obstáculos e as dificuldades reais apresentados à época da prática do ato impugnado."

18. Noutro giro, de forma diversa ao que asseverado pela defesa do Sr. Hugo Oliveira da Rocha, as provas carreadas aos autos dando conta de sua conduta irregular são robustas e suficientes para caracterizar o débito que ora se discute.

19. No termo de indiciamento constante da peça 6, há a descrição de farto conjunto probatório acerca dos atos praticados pelo Sr. Hugo Oliveira da Rocha que culminaram com o prejuízo ao erário em foco.

20. Não se pode olvidar, ainda, do fato de que, no âmbito da Operação Flagelo II, a Polícia Federal apreendeu material probatório em que apontava o responsável como partícipe de um esquema de fraudes no INSS.

21. Cabe deixar bem assente o grau de reprovabilidade da conduta do responsável, que demanda, além da recomposição do prejuízo ocasionado, severa reprimenda sancionatória, conforme anotado adiante.

22. Relativamente aos itens “iv”, “v”, e “vi” do item 10 **supra**, tenho que foram detidamente analisados pela AudTCE na instrução transcrita no Relatório precedente, exame que indica a completa improcedência de tais alegações.

23. Nesse sentido, incorporo a conclusão e os argumentos produzidos pela AudTCE às minhas razões de decidir.

IV

24. Diante desse quadro, em que restou configurada a revelia do responsável neste processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, e considerando que os argumentos extraídos de autos conexos não foram capazes de socorrer o defendente nem de elidir as irregularidades apontadas, cabe julgar irregulares suas contas, imputando-se-lhe o débito apurado.

25. Tendo em vista que a conduta do Sr. Hugo Oliveira da Rocha, ao contrário daquela que seria esperada de um administrador médio, muito se distanciou desse padrão, a revelar grave inobservância no dever de cuidado no trato com a coisa pública, em claro exemplo de erro grosseiro a que alude o art. 28 da Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro (LINDB), a caracterizar culpa grave, justifica-se a imposição da penalidade pecuniária prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

26. Além da multa, em consonância com os pareceres precedentes, bem como com a jurisprudência desta Corte sobre processos em que verificada a concessão ilegal de benefícios previdenciários e assistenciais (**v.g.** Acórdãos/Plenário, todos de 2026, 1.607 e 1.608, ambos de relatoria do Ministro Benjamin Zymler; 1.508, de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus; 1.385, de relatoria do Ministro Antônio Anastasia; 1.137 e 1.138, ambos de relatoria do Ministro Bruno Dantas), e considerando a irregularidade cometida pelo responsável que, de forma fraudulenta, concedeu benefícios assistenciais indevidos, constituindo-se em ilícito de alta gravidade, entendo pertinente que este Tribunal aplique a sanção de inabilitação ao responsável aqui arrolado, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, com fulcro nos arts. 60 da Lei Orgânica do TCU e 270 do Regimento Interno/TCU.

27. Por fim, cabe dar ciência do Acórdão que sobrevier à Procuradoria da República no Estado do Pará, com fundamento no art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU, e ao Instituto Nacional do Seguro Social.

Com essas considerações, manifesto-me por que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 30 de setembro de 2026.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2672/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.590/2026-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
4. Responsável: Hugo Oliveira da Rocha (044.200.802-30).
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Fuad da Silva Pereira (OAB/PA 9.658).

9. Acórdão:

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

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

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

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
03/07/2009	0,50
03/07/2009	170,50
03/07/2009	465,00
30/07/2009	465,00
31/08/2009	465,00
02/10/2009	465,00
03/11/2009	465,00
27/11/2009	465,00
27/11/2009	0,50
30/12/2009	465,00
1º/02/2010	510,00
26/02/2010	510,00
31/03/2010	510,00
29/04/2010	510,00
31/05/2010	510,00
29/06/2010	510,00
29/07/2010	510,00
31/08/2010	510,00
29/09/2010	510,00
28/10/2010	510,00
30/11/2010	510,00
30/11/2010	0,50
05/01/2011	510,00
28/01/2011	540,00
28/02/2011	540,00
31/03/2011	545,00
28/04/2011	545,00
30/05/2011	545,00
29/06/2011	545,00
28/07/2011	545,00
1º/09/2011	545,00

9.2. aplicar ao Sr. Hugo Oliveira da Rocha a multa capitulada nos arts. 19, **caput**, e 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 5.000,00 (cinco mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (artigo 214, inciso III, alínea "a", do

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

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

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

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

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

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

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2672-38/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa (Relator) e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC-006.608/2026-4.
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
Responsável: Hugo Oliveira da Rocha (044.200.802-30)

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FRAUDE NA CONCESSÃO DE BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. CITAÇÃO. ALEGAÇÕES DE DEFESA. REJEIÇÃO. CONTAS IRREGULARES, COM DÉBITO E MULTA. APLICAÇÃO DA PENALIDADE DE INABILITAÇÃO PARA EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.

RELATÓRIO

Trata-se da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor do Sr. Hugo Oliveira da Rocha, em decorrência de desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, conforme apurado no Processo Administrativo Disciplinar 35014.393041/2022-88. Nestes autos, cuida-se do benefício assistencial NB 88/530.542.864-1, referente ao beneficiário Ricardo Lemos de Oliveira.

2. Transcrevo a seguir, com os devidos ajustes de forma, a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), por meio da qual os fatos atinentes a este processo são descritos e analisados (peça 56):

"HISTÓRICO

3. Em 24/11/2025, o dirigente da instituição Instituto Nacional do Seguro Social autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 2149/2025.

4. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:

'Concessão de Benefício de Prestação Continuada – LOAS, sem a comprovação dos requisitos legais.'

5. 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.

6. No relatório (peça 35), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R$ 15.649,51, imputando-se a responsabilidade a Hugo Oliveira da Rocha, na condição de gestor dos recursos.

7. Ainda nesse mesmo relatório, o tomador de contas demonstrou a gravidade da situação, que se repetiu em vários outros processos correlatos, demonstrando se tratar de um caso de pessoa fictícia, ou seja, titular inexistente, criado sob documentação pessoal falsa (benefício assistencial, NB: 88/530.542.864-1, referente ao beneficiário **Ricardo Lemos de Oliveira**).

8. Acrescenta que não foram comprovados os requisitos indispensáveis ao benefício, quais sejam, a identificação/existência do suposto requerente titular/beneficiário, e, consequentemente, a idade mínima de 65 anos para a espécie pleiteada, além da condição de renda per capta, estando, portanto, em desacordo com o art. 20 e seus parágrafos da Lei nº 8.742/1993, regulamentada pelo Decreto nº 6.214/2007 e legislação posterior, vigentes à época da concessão, peça 12.

9. Em 26/1/2026, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 39), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peças 40 e 41).

10. Em 12/2/2026, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 42).

11. Na instrução preliminar à peça 47 foi feita a análise dos pressupostos de procedibilidade da IN-TCU 98/2024 sob a ótica da Resolução-TCU 344/2022 e art. 109 do Código Penal, concluindo-se não ter ocorrido, nos autos, a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória para o TCU. (...)

[Transcreve-se, a seguir, para melhor compreensão, excerto da referida instrução da peça 47, pp 2/5]

'Avaliação da Ocorrência da Prescrição

13. 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.

14. Sobre o tema, no contexto da prescrição principal, é essencial a distinção entre interrupção de caráter geral e interrupção de caráter pessoal, conforme destacado no Acórdão 2219/2023-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Jhonatan de Jesus). O ato inequívoco de apuração dos fatos, por exemplo, possui natureza geral, pois constitui uma causa objetiva de interrupção do prazo prescricional. Isso significa que tal ato afeta todos os possíveis responsáveis de forma indistinta. Por outro lado, atos como a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, da Resolução TCU 344/2022) são considerados causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos restritos ao responsável diretamente comunicado pelo TCUO termo inicial da contagem do prazo prescricional está previsto no art. 4º da Resolução-TCU 344/2022. Da mesma forma, as situações de interrupção da prescrição foram elencadas no art. 5º. A prescrição intercorrente está regulada no art. 8º.

15. 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.

16. Em tempo, o Acórdão 534/2023-TCU-Plenário (Rel Min. Benjamin Zymler) firmou entendimento de que o marco inicial da fruição da prescrição intercorrente se inicia somente a partir da ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária, consoante elencado no art. 5º da nominada Resolução.

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, considera-se, nos termos art. 4°, inciso IV, da Resolução-TCU 344/2022, que o termo inicial da contagem do prazo da prescrição ordinária (ou quinquenal) ocorreu em 8/11/2017 (peça 9, p. 5, item 18 e peça 10, p. 3, item 14) data da ciência formal da irregularidade pelo INSS:

'Em caso de concessão fraudulenta de benefício previdenciário de natureza continuada, o termo inicial para a contagem do prazo prescricional é a data da ciência formal da irregularidade pelo INSS (art. 4º, inciso IV, da Resolução TCU 344/2022), e não a data do último pagamento realizado (inciso V do mesmo dispositivo), pois, para atos não sujeitos à prestação de contas, o prazo deve fluir a partir da data de expedição do documento que formaliza o conhecimento dos fatos. (Acórdão 796/2026 Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas)'

19. A tabela a seguir apresenta os seguintes eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE (lista não exaustiva):

Evento	Data	Documento	Resolução 344	Efeito
1	8/11/2017	Data da ciência formal da irregularidade pelo INSS (peça 9, p. 5, item 18 e peça 10, p. 3, item 14)	Art. 4º, inc. IV	Marco inicial da contagem do prazo prescricional (prescrição comum)
2	8/10/2021	Relatório de fiscalização/auditoria (peça 12)	Art. 5º, inc. II	Sobre a prescrição comum e início da intercorrente

3	5/12/2022	Notificação prévia ao responsável, Hugo Oliveira da Rocha (peça 4)	Art. 5° inc. I	Sobre a prescrição comum e intercorrente
4	1/12/2023	Mandado de Citação. Cita o Sr. Hugo Oliveira da Rocha a apresentar defesa (peça 7)	Art. 5° inc. I	Sobre a prescrição comum e intercorrente
5	25/8/2025	Ofício SEI Nº 85/2025/CTTCE - SRNCO/SRNCO-INSS – informa sobre a instauração de TCE em desfavor de Hugo Oliveira da Rocha (peça 19)	Art. 5° inc. I	Sobre a prescrição comum e intercorrente

20. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, **conclui-se que não houve o transcurso do prazo de cinco anos entre cada evento processual capaz de produzir a prescrição ordinária (quinquenal)**, tampouco de três anos entre cada evento processual, capaz de gerar a prescrição intercorrente.

21. Em todo caso, consta nos autos a informação de que há ações penais relativa aos mesmos fatos desta TCE, conforme se observa da transcrição do trecho a seguir do Parecer Jurídico à peça 10:

(...)

‘20. Entretanto, **diante da notícia de várias ações penais contra o indiciado Hugo Oliveira da Rocha (SEI 8945060, p. 5 e 27; SEI 8945107, p. 17)**, conforme artigo 142, §2°, da Lei 8.112, de 1990, nas hipóteses em que as infrações disciplinares sejam também capituladas como crime, o prazo prescricional se balizará pelo artigo 109 do Código Penal.

21. Além disso, nos termos do artigo 110 do Código Penal, depois de transitar em julgado a sentença condenatória, a prescrição regula-se pela pena aplicada, não podendo, em nenhuma hipótese, ter por termo inicial data anterior à da denúncia ou queixa.

22. Assim, quando determinada conduta sancionada pelo Direito Administrativo Disciplinar também for considerada crime, os prazos prescricionais deverão observar as previsões dos artigos 109 e 110 do Código Penal, calculados de acordo com a pena máxima prevista para o crime.

23. Essa regra incide independentemente da modalidade de sanção aplicável (demissão, suspensão ou advertência), que também prevalecerá ainda que, a depender do fato e respectiva sanção penal, acarrete redução do interregno prescricional.

24. Destarte, o Parecer Vinculante JL-06, publicado no DOU DE 13/11/2020, com fundamento no princípio da independência entre as instâncias, orienta que a aplicação do artigo 142, §2°, da Lei n. 8.112, de 1990, prescinde da existência de inquérito policial ou ação penal, ou seja, a capitulação da infração disciplinar também como crime pela Administração é suficiente para fundamentar a utilização dos prazos prescricionais penais.

25. Assim, a título de amostragem, tem-se **a Ação Penal nº 0041773-45.2014.4.01.3500** referente a um dos inquéritos policiais (**IPL 148/2008 - Operação Flagelo II**) onde o indiciado **Hugo Oliveira da Rocha** foi denunciado pelo Ministério Público Federal como **incurso no art. 317, §1°, do Código Penal (v. sentença anexa e certidão de recurso para o TRF1**):

‘Corrupção passiva

Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem: Pena — reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.

1º - A pena é aumentada de um terço, se, em consequência da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou deixa de praticar qualquer ato de ofício ou o pratica infringindo dever funcional.’

26. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça assenta-se na premissa de que se aplica o prazo prescricional para a pena *in abstrato*, quando a sentença penal condenatória não transitar em julgado para a acusação.

(...)

28. No Código Penal, o art. 109 traz a seguinte contagem para a pena in abstrato:

‘Art. 109. A prescrição, antes de transitar em julgado a sentença final, salvo o disposto no § 1° do art. 110

deste Código, regula-se **pelo máximo da pena privativa de liberdade** cominada ao crime, verificando-se: (Redação dada pela Lei n° 12.234, de 2010).

I - em vinte anos, se o máximo da pena é superior a doze;

II - em dezesseis anos, se o máximo da pena é superior a oito anos e não excede a doze; III - em doze anos, se o máximo da pena é superior a quatro anos e não excede a oito; IV - em oito anos, se o máximo da pena é superior a dois anos e não excede a quatro;

V - em quatro anos, se o máximo da pena é igual a um ano ou, sendo superior, não excede a dois;

VI - em 3 (três) anos, se o máximo da pena é inferior a (um) ano. (Redação dada pela Lei nº 12.234, de 2010).'

22. Dessa forma, tendo em vista o art. 3º da Resolução TCU 344/2022 que dispõe expressamente 'quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal, incluindo a prescrição intercorrente', será preciso realizar nova análise da prescrição, considerando o prazo da Lei Penal que no presente caso, como visto acima, deve ser regido pelo inc. II do art. 109 do Código Penal, estando o responsável incurso no art. 317 desse mesmo diploma legal, conforme o parecer jurídico à peça 10.

<u>Da análise da prescrição considerando o prazo da Lei Penal – Resolução TCU 344/2022</u>

23. Preliminarmente, ressalta-se que a adoção do prazo penal não importa na transposição automática dos marcos iniciais, causas interruptivas ou suspensivas da prescrição penal para a esfera do controle externo, os quais permanecem regidos, de forma autônoma e independente, pelos arts. 4º e 5º da referida Resolução.

24. Assim, os marcos iniciais da contagem do prazo prescricional, bem como as causas de interrupção da prescrição intercorrente, são definidos a partir dos eventos administrativos juridicamente relevantes, em especial o encerramento da irregularidade e a prática de atos formais de apuração, nos termos da Resolução TCU 344/2022, sem prejuízo do exame acerca da existência de ação penal fundada nos mesmos fatos e de sua eventual repercussão jurídica sobre a contagem dos prazos.

25. Não obstante o disposto no art. 3º da Resolução TCU 344/2022, que prevê a aplicação da prescrição penal inclusive quanto à prescrição intercorrente nas hipóteses de existência de ação penal fundada nos mesmos fatos, adota-se, no presente exame, o entendimento de que o prazo da prescrição intercorrente permanece submetido ao lapso específico de três anos previsto no art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999, por se tratar de regra própria destinada a coibir a inércia processual injustificada na esfera administrativa.

26. Tal orientação encontra respaldo na decisão recente desta Corte, notadamente no Acórdão 5.829/2025-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, segundo o qual a prescrição intercorrente possui prazo próprio e autônomo, voltado à garantia da eficiência e da celeridade das apurações administrativas, não se confundindo nem com o prazo geral quinquenal nem com os prazos prescricionais previstos na legislação penal.

27. Portanto, ainda que existente ação penal relativa aos mesmos fatos da TCE, a paralisação do processo administrativo por período superior a três anos entre marcos interruptivos relevantes (após a primeira interrupção válida) poderia ensejar o reconhecimento da prescrição intercorrente.

28. Outra jurisprudência importante, decorrente do Acórdão 1.862/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, estabelece que os prazos prescricionais da Lei Penal não se aplicam à TCE, caso a denúncia, no âmbito da ação penal, tenha sido recebida posteriormente à ocorrência da prescrição administrativa da TCE.

29. Como se observa, no caso presente, o prazo prescricional deve ser regido pelo inc. II do art. 109 do Código Penal, que estabelece o prazo de dezesseis anos para prescrição a partir do marco inicial, ocorrido em 8/11/2017 o que irá ocorrer em 8/11/2033.

30. Portanto, do exposto, conclui-se também não ter ocorrido a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU em caso de uso dos parâmetros da legislação penal.'

31.

1. Foi relatado, ainda, que o responsável prosseguiu cometendo a mesma irregularidade tratada nos presentes autos em outros casos, conforme retratado na peça 9, p. 5:

‘Importante lembrar, ainda, que em pesquisa realizada no Sistema E-Corregedoria verificamos que o ex-servidor respondeu, dentre outros e além deste, a dois processos disciplinares que ambos resultou [sic] em demissão (Processos nºs 35011.000187/2013-20 e 35166.000144/2012-08-08, respectivamente, em 01/02/2017 e 31/05/2017), por fatos irregulares cometidos em benefícios da mesma natureza (amparo social ao idoso).’

32. No TC 006.612/2026-1, foi verificado que o cometimento da irregularidade se deu até 3/3/2017. Nessa linha, o anexo I da instrução precedente lista os demais processos do responsável nesta Corte de Contas.

33. Constatou-se na última análise (peça 47), que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2024 era de R$ 35.141,34, e que apesar de ser inferior ao limite de R$ 120.000,00 constituía TCE em conjunto com os débitos 2175/2025, 2177/2025, 2178/2025, 2179/2025, 2180/2025, 2182/2025, 2205/2025, 2199/2025, 2187/2025, 2194/2025, 2202/2025, 2203/2025, 2201/2025, 2200/2025, 2189/2025, 2185/2025, 2188/2025, 2191/2025, 2192/2025, 2204/2025, 2193/2025, 2190/2025, 2208/2025, 2144/2025, 2145/2025, 2147/2025, 2148/2025, 2151/2025, 2152/2025, 2155/2025, 2158/2025, 2162/2025, 2163/2025, 2195/2025, 2196/2025, 2197/2025, 2198/2025, 2170/2025, 2172/2025, 2171/2025, 2169/2025, 2143/2025, 2146/2025, 2150/2025, 2153/2025, 2154/2025, 2156/2025, 2157/2025, 2159/2025, 2160/2025, 2161/2025, 2164/2025, 2165/2025, 2166/2025, 2207/2025, 2168/2025, 2176/2025, 2183/2025, 2184/2025, 2167/2025 e 2174/2025 do mesmo responsável, cuja soma ultrapassava o valor de R$ 120.000,00, na forma estabelecida pelos arts. 6º, § 1º e § 2º, e 29 da IN-TCU 98/2024.

34. Finalmente, nessa mesma instrução (peça 47), foi feito o exame das ocorrências descritas na seção ‘Exame Técnico’, definindo-se pela responsabilização de Hugo Oliveira da Rocha, quantificando-se o débito a ele atribuído (R$ 38.806,59, atualizado, sem juros, em 28/3/2026), na forma dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, promovendo-se a sua citação.

EXAME TÉCNICO

Aspectos preliminares relativos às análises das alegações de defesa

35. Em decorrência do princípio do formalismo moderado esposado por esta Corte de Contas, serão acatados sem discussão os argumentos relacionados a tempestividade das respostas, ainda que essas sejam extemporâneas ao prazo concedido nos ofícios de citação.

36. De igual modo, por questões de economia processual, não serão discutidas a contextualização e histórico dos fatos resumidos pelos defendentes, uma vez que não trazem informações adicionais para deslinde do processo.

37. Uma vez que as preliminares de prescrição e prejuízo à defesa já foram superadas na instrução precedente, por questão relacionada à economia processual, os argumentos eventualmente trazidos relativos aos temas poderão ser listados sucintamente, mas não rediscutidos.

Da defesa do Sr. Hugo Oliveira da Rocha (peça 54)

38. O Sr. Hugo Oliveira da Rocha, foi chamado a responder nos presentes autos pela seguinte conduta (peça 47, p. 7): ‘concessão de Benefício de Prestação Continuada - LOAS, sem a comprovação dos requisitos legais’.

39. Em resposta, encaminhou seus argumentos de defesa à peça 54 que serão objeto de escrutínio na presente instrução de mérito a seguir.

Da Ausência de Responsabilidade Pessoal

40. A defesa alega, inicialmente, que ‘inexiste qualquer elemento concreto apto a demonstrar que o defendente tenha participado conscientemente de fraude, inserido informações falsas deliberadamente, recebido vantagem econômica, atuado em conluio com terceiros, enriquecido ilicitamente’.

41. Informa que sua responsabilização foi baseada, exclusivamente no fato de seu nome e

matrícula funcional constarem como habilitador de benefícios posteriormente considerados irregulares.

42. Opõe-se a tal procedimento, asseverando que a jurisprudência do TCU e dos Tribunais Superiores veda a responsabilização objetiva do servidor público, exigindo a demonstração do elemento subjetivo da conduta.

Análise

43. Cumpre trazer inicialmente, alguns elementos relativos à jurisprudência do TCU relativamente à responsabilização objetiva.

44. Em linhas gerais, o entendimento do TCU é no sentido de que não se pode responsabilizar o servidor público de forma objetiva. Ou seja, não basta existir um dano, uma irregularidade ou o simples fato de ele ocupar determinado cargo para que seja punido ou condenado a ressarcir.

45. O STF, ao fixar a tese do Tema 940 da Repercussão Geral (RE 1.027.633/SP), estabeleceu que a responsabilidade do agente público é subjetiva, exigindo-se a demonstração de dolo ou culpa para fins de direito de regresso. Consectário lógico desse entendimento é que, no processo de controle externo, a imputação de débito ou a aplicação de sanção devem ser pautadas pela estrita observância da subjetividade, sendo vedado ao Tribunal proceder por mera presunção ou por lógica de 'responsabilidade automática' decorrente do resultado danoso.

46. Contudo, a vedação da responsabilidade objetiva não significa impunidade, ou impedimento à responsabilização do servidor.

47. O Tribunal, de forma reiterada, trabalha com a ideia de que a responsabilização pessoal do agente público é subjetiva (Acórdão 1.628/2018 – PL, Min. Relator Benjamin Zymler; Acórdão 2.391/2018-PL, Min. Relator Benjamin Zymler; Acórdão 1.925/2019 – PL, Min. Relator, Weder de Oliveira). Em termos simples, isso quer dizer que, para responsabilizar o servidor, normalmente é preciso demonstrar:

e) qual foi a conduta dele;
f) qual era sua atribuição ou dever funcional;
g) se houve nexo causal entre essa conduta e o dano/irregularidade;
h) se houve dolo ou culpa — e, mais recentemente, especialmente após a LINDB, fala-se em dolo ou erro grosseiro.

48. Em resumo, o servidor só pode ser pessoalmente responsabilizado se ficar provado que ele agiu com reprovabilidade suficiente.

49. Pode-se afirmar, na prática, que não existe responsabilidade automática do gestor ou do servidor.

50. Além disso, o TCU exige a individualização da conduta (Acórdão 1.628/2018 – Plenário, Min. Relator Benjamin Zymler; Acórdão 1.925/2019 - Plenário, Min. Relator Weder de Oliveira; Acórdão 2.699/2019 – Plenário, Min. Relator Augusto Nardes). Ou seja, será necessário saber:

- O que exatamente esse servidor fez ou deixou de fazer;
- A sua competência legal ou dever funcional para agir;
- Se a sua omissão ou ação dele contribuiu efetivamente para o resultado;
- Se houve negligência, imprudência, imperícia, dolo ou erro grosseiro;
- Existiam elementos concretos que permitiam ao agente perceber a irregularidade;

51. Tais atributos relativos à responsabilização do servidor público derivam da Constituição Federal, art. 37, § 6º, que prevê a responsabilização do agente público exige elemento subjetivo.

52. Já o art. 28 da LINDB dispõe, em essência, que o agente público responde pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

53. Cabe, então, definir o que seria erro grosseiro por envolver certo grau de subjetividade.

54. O erro grosseiro, no entendimento do TCU é um erro grave, evidente, inescusável, que foge do padrão mínimo esperado de atuação, não se confundindo com mera divergência interpretativa razoável; equívoco escusável em contexto complexo; erro cometido em ambiente de incerteza relevante, sem má-fé e sem descuido grave (Acórdão 1.757/2026 – PL, Min. Relator Bruno Dantas; Acórdão 1.751/2026 - PL, Min. Relator Augusto Nardes; Acórdão 1.749/2026 – PL, Min. Relator

Augusto Nardes).

55. Feito essa breve introdução relacionada à vedação da responsabilização objetiva ao agente público, vejamos o que menciona o Relatório do Tomador de Constas sobre as ações atribuídas ao Sr. Hugo Oliveira da Rocha (peça 35, p. 2):

‘6.1. O processo disciplinar trata de habilitação e concessão do benefício, 88/530.542.864-1, no âmbito da Agência da Previdência Social de Belém - Marco, foi objeto da Operação Flagelo II, desencadeada pela Polícia Federal, que concluiu pelas evidências apresentadas, tratar-se de titular fictício. Conforme exposto no Relatório MOB, peça 12, face as investigações preliminares da Policia Federal e pelas evidências em conjunto no presente caso identificou-se que a identidade RG utilizada no benefício possui dados divergentes e/ou pertencente a outra pessoa; inexistência do processo concessório; sem agendamento eletrônico prévio; Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS com um único NIT e única relação previdenciária (este BPC); não atendimento as notificações com bloqueios dos pagamentos; sem registro de óbito no sistema e ausência de solicitação de agendamento nos canais remotos, infere-se pelo concurso de mais uma fraude na concessão/obtenção de benefício assistencial ao idoso BPC/LOAS, forjada por esse **modus operandi**.

6.2. O Setor de Monitoramento de Benefícios analisou a concessão do benefício assistencial e identificou que não foram comprovados os requisitos indispensáveis ao benefício, quais sejam, a identificação/existência do suposto requerente titular/beneficiário, e, consequentemente, a idade mínima de 65 anos para a espécie pleiteada, além da condição de renda per capta, estando, portanto, em desacordo com o art. 20 e seus parágrafos da Lei nº 8.742/1993, regulamentada pelo Decreto nº 6.214/2007 e legislação posterior, vigentes à época da concessão, peça 12.

6.3. A Comissão Disciplinar, após apreciação das peças defensivas pertinente ao ex-servidor indiciado, face as irregularidades apontadas, emitiu Relatório Final em 04/03/2024, peça 08, a qual concluiu pela autoria das referidas irregularidades recai sobre o ex-servidor Hugo Oliveira da Rocha, matrícula SIAPE 0.896.922, por infringência aos incisos I, do art. 116, os incisos IX e XV, do art. 117, c/c o Inciso IV, do art. 132, todos da Lei nº 8.112/90, agindo da forma descrita na Ultimação de Instrução.’

56. Percebe-se que as ações atribuídas ao responsável no relatório supra, ainda que não se possa concluir terem sido voluntárias de forma a configurar dolo, são suficientes para configurar, ao menos, culpa grave ou erro grosseiro, cumprindo os atributos para sua responsabilização.

57. Como bem descrito no Relatório de Sindicância à peça 8, p. 2:

‘(...) o ex-servidor deixou de observar que a documentação apresentava erros que indicariam, ou deveriam alertá-lo para fazer uma pesquisa externa com a finalidade de confirmar a documentação apresentada.

(...) o ex-servidor atuou como habilitador e concessor, ele recebeu a documentação do requerente, analisou e concedeu Amparo Social, portanto, deveria ver as incoerências constantes das documentações apresentadas pelos requerentes.’

58. Ademais, sabe-se que o responsável atuou com os mesmos procedimentos de forma reiterada em diversos casos, reforçando a tese do não cometimento de um mero descuido pontual, mas sim de erro grosseiro, causador de dano ao erário, delineado na instrução de citação preliminar (peça 47, p. 7), transcrito a seguir por comodidade:

‘Conduta: concessão de Benefício de Prestação Continuada - LOAS, sem a comprovação dos requisitos legais.

Nexo de causalidade: a concessão de Benefício de Prestação Continuada pelo responsável, sem os requisitos legais, resultou em danos ao Erário.

Culpabilidade: competia ao responsável a observação dos requisitos legais para a concessão dos benefícios em questão, sendo razoável que responda pelos danos provocados. Era esperado comportamento diverso, não permitindo a concessão de Benefício de Prestação Continuada - LOAS sem a comprovação dos requisitos legais.’

59. Pelo exposto, rejeita-se a alegação quanto à ausência de responsabilização pessoal.

Da ausência de dolo ou culpa grave

60. O Defendente informa, inicialmente, que ele ‘exercia a função de atendimento e

habilitação administrativa, realizando procedimentos padronizados de análise documental em ambiente de elevada demanda operacional'.

61. Nesse contexto, pontua aspectos relacionados ao seu serviço frente ao INSS que o eximiriam de culpa:

- 80% de todos os processos havidos no INSS sob investigação não teriam sido concedidos por ele, e sim por pessoa que teve acesso a sua senha, conseguindo habilitar e conceder os benefícios junto aos processos acessados;
- com esse propósito, o falsário aproveitava de sua ausência na agência, uma vez que ele viajava muito a trabalho;
- quanto aos cerca de 20% dos processos restantes, o fez sem saber que eram instruídos com documentação falsa.
- os sistemas internos de conferência do INSS existentes à época: PLENUS; CNIS; PESCPF; PESNOM, permitiriam apenas verificação de vínculos, benefícios ativos e renda, inexistindo mecanismo apto a detectar falsificações sofisticadas em documentos emitidos por terceiros órgãos públicos.

62. Alega, então, que eventual utilização de documentação ideologicamente falsa por terceiros não pode ser automaticamente imputada ao servidor atendente sem demonstração concreta de participação dolosa.

Análise

63. Não há evidências nos autos do uso indevido de sua senha por um suposto falsário durante sua ausência na agência em que trabalhava. De imediato, causa estranheza o fato de uma pessoa alheia entrar em um local de trabalho para realizar uma fraude, além de tudo de forma reiterada.

64. De toda forma, sua responsabilização fundamenta-se, não propriamente na produção de fraudes, mas na não observância de elementos básicos necessários para concessão do benefício: 'concessão de Benefício de Prestação Continuada – LOAS, sem a comprovação dos requisitos legais'.

65. Conforme anteriormente mencionado, não foram comprovados, e de forma reiterada, elementos básicos à concessão do benefício por parte do responsável, como a identificação/existência do suposto requerente titular/beneficiário, e, consequentemente, a idade mínima de 65 anos para a espécie pleiteada, além da condição de renda per capta.

66. Considera-se que as alegações quanto a ausência de dolo ou culpa grave já foram tratadas parcialmente no item anterior. Em especial, destaca-se o contexto da inexistência do processo concessório, da ausência de agendamento eletrônico prévio e do não atendimento às notificações com bloqueios dos pagamentos, facilmente perceptíveis a um gestor mediano.

67. Acrescenta-se que a justificativa de inexistir mecanismos nos sistemas internos do INSS aptos a detectar falsificações sofisticadas em documentos emitidos por outros órgãos públicos, não afasta sua responsabilização. Ainda que tais sistemas não pudessem, de fato, detectar falsificações sofisticadas, ficou demonstrado que a mera inspeção dos documentos por parte do ex-servidor responsável, poderia ter evitado o dano cometido.

68. Propõe-se rejeitar, portanto, as alegações trazidas, especialmente quanto à ausência de dolo ou culpa grave.

Da ausência de comprovação do dano imputável ao defendente

69. O Defendente alega, essencialmente, não haver individualização objetiva do dano a ele atribuível, vez que a TCE aponta prejuízo global de R$ 4.020.336,67.

70. Acrescenta que a 'quantificação apresentada limita-se à soma global de benefícios posteriormente considerados irregulares, sem demonstração de efetiva participação do defendente em cada caso'.

71. Além disso, afirma não haver prova de que tenha realizado pagamentos, recebidos valores ou participado da manutenção dos benefícios.

72. Opõe-se ao que considera de 'imputação genérica de débito coletivo' o que violaria os princípios da individualização da responsabilidade e da pessoalidade da sanção.

Análise

73. As alegações não procedem.

74. A individualização da conduta e o levantamento do dano estão devidamente descritos na instrução preliminar de citação à peça 47.

75. Além disso, a presente TCE aponta débito no valor histórico de R$ 15.649,51 (peça 47, p. 1, item 5), relativamente aos pagamentos informados à peça 17.

76. A apuração do débito foi realizada conforme descrito no Relatório do Tomador de Contas (peça 35, p. 4, item VIII):

'VIII - QUANTIFICAÇÃO DO DÉBITO

a) Apuração do Valor do Débito - NB 88/530.542.864-1 - Ricardo Lemos de Oliveira

20. Preliminarmente, registra-se que ex-servidor Hugo Oliveira da Rocha foi identificado como responsável pelo débito relacionado ao benefício nº 88/530.542.864-1, titular Ricardo Lemos de Oliveira, no valor original de R$ 15.649,51 (Quinze mil, seiscentos e quarenta e nove reais e cinquenta e um centavos), que, atualizado pelo Sistema Débito até 25/08/2025, atingiu o montante de R$ 47.298,15 (Quarenta e sete mil, duzentos e noventa e oito reais e quinze centavos), conforme registrado na linha 58, do Discriminativo de Valores Apurados, constante na peça 18.'

77. Ademais, a conduta aqui discutida foi a 'concessão de Benefício de Prestação Continuada - LOAS, sem a comprovação dos requisitos legais', o que independe da realização de pagamentos, recebimento de valores ou participação da manutenção dos benefícios.

78. Propõe-se rejeitar, portanto, a alegação quanto a ausência de comprovação do dano imputável ao defendente.

Da necessidade de observância do devido processo legal

79. O Defendente alega que não cabe a ele 'produzir prova negativa impossível' de forma a demonstrar que não participou de fraudes praticadas por terceiros.

80. Afirma, então, que a ausência de prova robusta impediria condenação baseada em presunção.

Análise

81. A alegação não procede.

82. Não se cogitou nos autos, em nenhum momento, que ele produzisse provas de forma a demonstrar não ter participado de fraudes, mas, tão somente, que demonstrasse ter observado os requisitos necessários para concessão dos benefícios ou justificasse a razão pela qual não observou os requisitos necessários para concessão dos benefícios, situações que não restaram atendidas.

Dos Pedidos

83. Com base em seus argumentos, a defesa requer, essencialmente, a improcedência da presente TCE em relação ao Sr. Hugo Oliveira da Rocha.

84. Não sendo esse o entendimento, requer a produção de todos os meios de prova admitidos em direito, especialmente: prova documental complementar; prova testemunhal; prova pericial grafotécnica; perícia técnica em sistemas; oitiva pessoal do defendente; e de todos os meios probantes em direito admitidos, ainda que não especificados na Lei 8.112/90 e Lei nº 9.784/99, mas desde que moralmente legítimos e obtidos de forma lícita, especialmente seu depoimento pessoal.

Análise

85. Com base no exposto, rejeita-se a requisição de improcedência da presente TCE, mantendo-se a íntegra dos apontamentos descritos na instrução preliminar de citação à peça 47.

86. Com relação ao pedido de produção de provas, o entendimento do TCU é de que o responsável tem ônus relevante de comprovar a regular aplicação dos recursos não cabendo ao TCU substituí-lo na produção da prova que ele próprio tinha o dever de manter (Acórdão 3300/2026 – Segunda Câmara, Min. Relator Jorge Oliveira; Acórdão 3.231/2026 – Primeira Câmara, Min. Relator Augusto Sherman).

87. No caso concreto, verifica-se que o defendente teve tempo hábil para produzir provas e

apresentar justificativas, exercendo seu direito à ampla defesa e contraditório.

88. Por fim, observa-se que, nos termos dos incisos I, II e III do art. 88 da Resolução TCU 259/2014, é facultado ao responsável requerer vista ou cópia de peças processuais, a juntada de documentos e a realização de sustentação oral, mediante solicitação dirigida ao Relator, nos termos dos arts. 65 e 90 da mesma resolução."

3. Feitas tais considerações, a proposta de mérito da AudTCE, uníssona, foi redigida nos seguintes termos (peças 56, p. 8-10; 57 e 58):

"a) rejeitar as alegações de defesa do responsável, Sr. Hugo Oliveira da Rocha (CPF 044.200.802-30);

a) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas do responsável, Hugo Oliveira da Rocha (CPF 044.200.802-30), condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU.

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
27/06/2008	415,00
27/06/2008	13,83
27/06/2008	0,17
04/08/2008	415,00
08/09/2008	415,00
06/10/2008	415,00
31/10/2008	415,00
10/12/2008	0,17
10/12/2008	415,00
14/01/2009	415,00
09/02/2009	415,00
10/03/2009	465,00
06/04/2009	465,00
13/05/2009	465,00
24/06/2009	465,00
20/07/2009	465,00
13/08/2009	465,00
14/09/2009	465,00
13/10/2009	465,00
10/11/2009	465,00
04/12/2009	465,00
04/12/2009	0,17
07/01/2010	465,00
08/02/2010	510,00
17/03/2010	510,00
15/04/2010	510,00
07/05/2010	510,00

21/06/2010	510,00
07/07/2010	510,00
06/08/2010	510,00
06/09/2010	510,00
08/10/2010	510,00
05/11/2010	510,00
09/12/2010	510,00
09/12/2010	0,17
12/01/2011	510,00
31/01/2011	540,00
28/02/2011	540,00

Valor atualizado do débito (sem juros) em 28/3/2026: **R$ 38.806,59**

b) aplicar ao responsável, Hugo Oliveira da Rocha (CPF 044.200.802-30), a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

c) autorizar, com fundamento no art. 28, inc. I, da Lei 8.443/1992, caso não atendida a notificação, o desconto integral ou parcelado das dívidas nos vencimentos, salários ou proventos do responsável Hugo Oliveira da Rocha (CPF 044.200.802-30), observados os limites previstos na legislação pertinente, autorizando, alternativamente, em caso de frustração dessa medida, a cobrança judicial das dívidas, na forma do disposto no art. 28, inc. II, da Lei 8.443/1992;

d) autorizar desde logo, caso venha a ser requerido, o pagamento das dívidas do responsável em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da LOTCU c/c o art. 217 do RITCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

e) considerar grave a infração cometida por Hugo Oliveira da Rocha, com base no art. 270, do Regimento Interno/TCU;

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

g) notificar o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do parágrafo único do art. 26 da LOTCU, c/c o art. 217, § 2º, do RITCU.

h) enviar cópia digital do Acórdão a ser prolatado, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis:

h.1) ao responsável, para conhecimento; e

h.2) ao Instituto Nacional do Seguro Social e à Procuradoria da República no Estado do Pará, para conhecimento e adoção das providências pertinentes.

i) informar ao responsável, à unidade instauradora e às unidades jurisdicionadas do processo que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

j) comunicar à Procuradoria da República no Estado do Pará que os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar as peças deste processo de forma eletrônica e automática, ressalvadas aquelas classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal (art. 62, § 1º, da Resolução 259/2014).”

4. O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, anuiu ao encaminhamento alvitrado pela AudTCE (peça 59).

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Em exame a Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor do Sr. Hugo Oliveira da Rocha, em decorrência de desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, conforme apurado no Processo Administrativo Disciplinar 35014.393041/2022-88.

2. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial foi a concessão de Benefício de Prestação Continuada (LOAS) sem a comprovação dos requisitos legais do suposto beneficiário.

3. O Tomador de Contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R$ 15.649,51 e o imputou ao Sr. Hugo Oliveira da Rocha, na condição de gestor dos recursos. Naquele relatório, foi evidenciada a criação neste, e em outros autos, de pessoa fictícia, ou seja, titular inexistente, com o uso de documentação pessoal falsa. Nestes autos, tratou-se do benefício assistencial NB 88/530.542.864-1, referente ao beneficiário Ricardo Lemos de Oliveira.

4. No âmbito deste Tribunal, a AudTCE instruiu os autos e apontou, em preliminar, a não ocorrência das prescrições principal e intercorrente e efetuou, por delegação de competência deste Relator, a citação do responsável pelo débito apurado.

5. As alegações de defesa apresentadas foram analisadas na instrução inserta na peça 56, e a unidade especializada, em síntese e em uníssono, sugere o seguinte encaminhamento: i) rejeitar a defesa carreada ao processo; ii) julgar irregulares as contas do Sr. Hugo Oliveira da Rocha e condená-lo ao pagamento do débito apurado; iii) aplicar ao responsável a penalidade pecuniária insculpida no art. 57 da Lei 8.443/1992; iv) considerar grave a infração por ele cometida; e v) inabilitá-lo para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal, com fulcro no art. 60 daquele diploma legal.

6. O MP/TCU, em parecer da lavra do Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, anuiu à proposta da AudTCE.

7. É o relato do essencial. Passo a decidir.

II

8. No que tange à prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, acolho o exame levado a efeito pela AudTCE, conforme o item 10 da instrução transcrita no Relatório precedente, no qual foi reproduzida a análise efetuada na instrução exordial destes autos acerca da temática da prescrição.

9. Com efeito, restou demonstrado que, tanto pela ótica dos preceitos da Resolução/TCU 344/2022, como pelas regras aplicadas na lei penal – dado que o responsável foi denunciado pelo crime de corrupção passiva (art. 317 do Código Penal) – não houve a ocorrência da prescrição principal e da intercorrente (peça 47. p. 2/5).

III

10. Quanto ao mérito, o responsável, em sua defesa – carreada por meio de causídico –, alegou, sinteticamente: i) a incidência da prescrição; ii) a ausência de responsabilidade pessoal no fato que lhe fora inquinado, bem como de dolo ou de culpa grave; iii) a fragilidade das provas produzidas; iv) a impossibilidade de responsabilização subjetiva nos processos do TCU; v) a inexistência de comprovação do dano a ele imputado; e vi) que cabe à Administração, e não a ele, a comprovação da existência do débito ora em discussão.

11. Sobre o ponto “i”, ficou assente, como visto acima, a não ocorrência da prescrição ao caso em foco, seja a principal ou a intercorrente.

12. Acerca de sua responsabilização, está bem vincado nos autos que o Sr. Hugo Oliveira da Rocha não adotou os cuidados básicos para a emissão do benefício Amparo ao Idoso, ou seja, agiu, no mínimo de forma negligente, consoante destacado no Relatório do Tomador de Contas (peça 35, p. 2):

“6.1. O processo disciplinar trata de habilitação e concessão do benefício 88/530.542.864-1, no âmbito da Agência da Previdência Social de Belém – Marco, foi objeto de operação policial, desencadeada pela Polícia Federal. Conforme exposto no Relatório MOB, peça 12, face as investigações da Polícia Federal e pelas evidências em conjunto no presente caso, concluiu se tratar de um caso de ‘cidadão de papel’, ou seja, titular inexistente, criado sob documentação pessoal falsa. Identificou-se que a concessão do benefício foi realizada sem agendamento eletrônico prévio; Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS com um único NIT e única relação previdenciária (este BPC); não atendimento as notificações com bloqueios dos pagamentos; sem registro de óbito no sistema e ausência de solicitação de agendamento nos canais remotos, infere-se pelo concurso de mais uma fraude na concessão/obtenção de beneficio assistencial ao idoso BPC/LOAS.

6.2. O Setor de Monitoramento de Benefícios analisou a concessão do benefício assistencial e identificou q u e não foram comprovados os requisitos indispensáveis ao benefício, quais sejam, a identificação/existência do suposto requerente titular/beneficiário, e, consequentemente, a idade mínima de 65 anos para a espécie pleiteada, além da condição de renda **per capta**, estando, portanto, em desacordo com o art. 20 e seus parágrafos da Lei nº 8.742/1993, regulamentada pelo Decreto nº 6.214/2007 e legislação posterior, vigentes à época da concessão, peça 12.

6.3. A Comissão Disciplinar, após apreciação das peças defensivas pertinente ao ex-servidor indiciado, face as irregularidades apontadas, emitiu Relatório Final em 04/03/2024, peça 08, a qual concluiu pela autoria das referidas irregularidades recai sobre o ex-servidor Hugo Oliveira da Rocha, matrícula SIAPE 0.896.922, por infringência aos incisos I, do art. 116, os incisos IX e XV, do art. 117, c/c o Inciso IV, do art. 132, todos da Lei nº 8.112/90, agindo da forma descrita na Ultimação de Instrução.”

13. A conclusão acima é reforçada pelo descrito no Relatório final do Processo Administrativo Disciplinar 35014.393041/2022-88 (peça 8, p. 2):

“No caso do ex-servidor Hugo Oliveira da Rocha, verificamos que na habilitação/concessão, ele deixou de observar que a documentação apresentava erros que indicariam, ou deveriam alertá-lo para fazer uma pesquisa externa com a finalidade de confirmar a documentação apresentada. Ressaltamos que todo documento é passível de ser verificado, ou seja, pode até ser que tenha sido emitido com falhas, ou de uma forma atípica, pode ser verdadeiro ou não. Mas o servidor tem a obrigação funcional de zelar pelo patrimônio público, fazendo as verificações necessárias.

(...)

Outro esclarecimento que se faz necessário é que o Ex-servidor atuou como habilitador e concessor, (...) recebeu a documentação do requerente, analisou e concedeu Amparo Social, portanto, deveria ver as incoerências constantes das documentações apresentadas pelos requerentes.”

14. Impende destacar que o Sr. Hugo Oliveira da Rocha procedeu da mesma forma, ou seja, deixando de observar os cuidados necessários à concessão de diversos benefícios, em várias outras oportunidades, causando dano ao erário da ordem de R$ 4 milhões (peça 35, p. 4, item 21).

15. Prosseguindo, há 62 Tomadas de Contas Especiais instauradas em desfavor do responsável, todas elas versando sobre a concessão irregular de benefícios assistenciais e previdenciários.

16. Os fatos acima evidenciam que a conduta do ex-gestor não pode ser considerada como descuido pontual, devendo ser classificada, no mínimo, como erro grosseiro, assim definido como o erro grave, evidente, inescusável e que foge do padrão mínimo esperado de atuação, não podendo ser confundido com a mera divergência interpretativa razoável.

17. Traz-se à lume alguns Enunciados relativos ao erro grosseiro, colhidos da ferramenta “jurisprudência selecionada”:

(Acórdão 755/2025 – Plenário, Relator Ministro Jonathan de Jesus)
"Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, o erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lindb) fica configurado quando a conduta do agente público se distancia acentuadamente daquela que seria esperada do administrador médio, parâmetro que retrata o dever de cuidado objetivo esperado de um gestor comum, capaz e prudente."

(Acórdão 591/2025 – Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz)
"Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, considera-se erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb) aquele que pode ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal ou que pode ser evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, decorrente de grave inobservância de dever de cuidado."

(Acórdão 11.674/2023 – Primeira Câmara (Relator Ministro Jonathan de Jesus)
"Incorre no erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lindb), entendido como grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública, o gestor que falha nas circunstâncias em que não falharia aquele que emprega nível de diligência normal no desempenho de suas funções, considerados os obstáculos e as dificuldades reais apresentados à época da prática do ato impugnado."

18. Noutro giro, de forma diversa ao que asseverado pela defesa do Sr. Hugo Oliveira da Rocha, as provas carreadas aos autos dando conta de sua conduta irregular são robustas e suficientes para caracterizar o débito que ora se discute.

19. No termo de indiciamento constante da peça 6, há a descrição de farto conjunto probatório acerca dos atos praticados pelo Sr. Hugo Oliveira da Rocha que culminaram com o prejuízo ao erário em foco.

20. Não se pode olvidar, ainda, do fato de que, no âmbito da Operação Flagelo II, a Polícia Federal apreendeu material probatório em que apontava o responsável como partícipe de um esquema de fraudes no INSS.

21. Cabe deixar bem assente o grau de reprovabilidade da conduta do responsável, que demanda, além da recomposição do prejuízo ocasionado, severa reprimenda sancionatória, conforme anotado adiante.

22. Relativamente aos itens "iv", "v", e "vi" do item 10 **supra**, tenho que foram detidamente analisados pela AudTCE na instrução transcrita no Relatório precedente, exame que indica a completa improcedência de tais alegações.

23. Nesse sentido, incorporo a conclusão e os argumentos produzidos pela AudTCE às minhas razões de decidir.

IV

24. Este o quadro, cabe rejeitar as alegações de defesa do responsável e julgar irregulares suas contas, imputando-se-lhe o débito apurado.

25. Tendo em vista que a conduta do Sr. Hugo Oliveira da Rocha, ao contrário daquela que seria esperada de um administrador médio, muito se distanciou desse padrão, a revelar grave inobservância no dever de cuidado no trato com a coisa pública, em claro exemplo de erro grosseiro a que alude o art. 28 da Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro (LINDB), a caracterizar culpa grave, justifica-se a imposição da penalidade pecuniária prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

26. Além da multa, em consonância com os pareceres precedentes, bem como com a jurisprudência desta Corte sobre processos em que verificada a concessão ilegal de benefícios previdenciários e assistenciais (**v.g.** Acórdãos/Plenário, todos de 2026, 1.607 e 1.608, ambos de relatoria do Ministro Benjamin Zymler; 1.508, de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus; 1.385, de relatoria do Ministro Antônio Anastasia; 1.137 e 1.138, ambos de relatoria do Ministro Bruno Dantas), e considerando a irregularidade cometida pelo responsável que, de forma fraudulenta, concedeu benefícios assistenciais indevidos, constituindo-se em ilícito de alta gravidade, entendo pertinente que este Tribunal aplique a sanção de inabilitação ao responsável aqui arrolado, para o exercício de cargo

em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, com fulcro nos arts. 60 da Lei Orgânica do TCU e 270 do Regimento Interno/TCU.

27. Por fim, cabe dar ciência do Acórdão que sobrevier à Procuradoria da República no Estado do Pará, com fundamento no art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU, e ao Instituto Nacional do Seguro Social.

Com essas considerações, manifesto-me por que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 30 de setembro de 2026.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2673/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.608/2026-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsável: Hugo Oliveira da Rocha (044.200.802-30).
4. Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Fuad da Silva Pereira (9658/OAB-PA), representando Hugo Oliveira da Rocha.

9. Acórdão:

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

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

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

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
27/06/2008	415,00
27/06/2008	13,83
27/06/2008	0,17
04/08/2008	415,00
08/09/2008	415,00
06/10/2008	415,00
31/10/2008	415,00
10/12/2008	0,17
10/12/2008	415,00
14/01/2009	415,00
09/02/2009	415,00

10/03/2009	465,00
06/04/2009	465,00
13/05/2009	465,00
24/06/2009	465,00
20/07/2009	465,00
13/08/2009	465,00
14/09/2009	465,00
13/10/2009	465,00
10/11/2009	465,00
04/12/2009	465,00
04/12/2009	0,17
07/01/2010	465,00
08/02/2010	510,00
17/03/2010	510,00
15/04/2010	510,00
07/05/2010	510,00
21/06/2010	510,00
07/07/2010	510,00
06/08/2010	510,00
06/09/2010	510,00
08/10/2010	510,00
05/11/2010	510,00
09/12/2010	510,00
09/12/2010	0,17
12/01/2011	510,00
31/01/2011	540,00
28/02/2011	540,00

9.2. aplicar ao Sr. Hugo Oliveira da Rocha a multa capitulada nos arts. 19, **caput**, e 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 5.000,00 (cinco mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (artigo 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

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

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

9.6. aplicar ao Sr. Hugo Oliveira da Rocha a penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de

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

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

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2673-38/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa (Relator) e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC-006.611/2026-5
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
Responsável: Hugo Oliveira da Rocha (044.200.802-30).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FRAUDE NA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS. CITAÇÃO. ALEGAÇÕES DE DEFESA. REJEIÇÃO. CONTAS IRREGULARES, COM DÉBITO E MULTA. APLICAÇÃO DA PENALIDADE DE INABILITAÇÃO PARA EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.

RELATÓRIO

Trata-se da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor do Sr. Hugo Oliveira da Rocha, em decorrência de desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, conforme apurado no Processo Administrativo Disciplinar 35014.393041/2022-88.

2. Transcrevo a seguir, com os devidos ajustes de forma, a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), por meio da qual os fatos atinentes a este processo são descritos e analisados (peça 56):

“**HISTÓRICO**

2. Em 24/11/2025, o dirigente da instituição Instituto Nacional do Seguro Social autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 2149/2025.

3. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da concessão de Benefício de Prestação Continuada - LOAS sem a comprovação dos requisitos legais.

4. O responsável arrolado na fase interna foi devidamente comunicado e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

5. No relatório (peça 35), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R$ 13.888,00, imputando-se a responsabilidade a Hugo Oliveira da Rocha, na condição de gestor dos recursos.

6. Ainda nesse mesmo relatório, o tomador de contas demonstrou a gravidade da situação, que se repetiu em vários outros processos correlatos, demonstrando se tratar de um caso de pessoa fictícia, ou seja, titular inexistente, criado sob documentação pessoal falsa (benefício assistencial, NB: 88/534.199.914-9, referente ao beneficiário **Tobias Sabino de Brito**).

7. Acrescenta que não foram comprovados os requisitos indispensáveis ao benefício, quais sejam, a identificação/existência do suposto requerente titular/beneficiário, e, consequentemente, a idade mínima de 65 anos para a espécie pleiteada, além da condição de renda per capta, estando, portanto, em desacordo com o art. 20 e seus parágrafos da Lei nº 8.742/1993, regulamentada pelo Decreto nº 6.214/2007 e legislação posterior, vigentes à época da concessão, peça 12.

8. Em 26/1/2026, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 39), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peças 40 e 41).

9. Em 12/2/2026, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 42).

10. Na instrução preliminar à peça 47 foi feita a análise dos pressupostos de procedibilidade da IN-TCU 98/2024 sob a ótica da Resolução-TCU 344/2022 e art. 109 do Código Penal, concluindo-se não ter ocorrido, nos autos, a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória para o TCU.

[Transcreve-se, a seguir, para melhor compreensão, excerto da referida instrução da peça 47, pp. 2/5]:

‘**Avaliação da Ocorrência da Prescrição**

12. A prescrição das pretensões punitivas e de ressarcimento no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU) é regulamentada pela Resolução TCU 344, de 11/10/2022. De acordo com o art. 2º desse normativo, o prazo prescricional é de cinco anos, contados a partir dos termos iniciais indicados no art. 4º, conforme cada caso. Além disso, a resolução prevê, nos arts. 5º (prescrição principal) e 8º (prescrição intercorrente), os eventos que podem interromper a contagem do prazo.

13. Sobre o tema, no contexto da prescrição principal, é essencial a distinção entre interrupção de caráter geral e interrupção de caráter pessoal, conforme destacado no Acórdão 2219/2023-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Jhonatan de Jesus). O ato inequívoco de apuração dos fatos, por exemplo, possui natureza geral, pois constitui uma causa objetiva de interrupção do prazo prescricional. Isso significa que tal ato afeta todos os possíveis responsáveis de forma indistinta. Por outro lado, atos como a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, da Resolução TCU 344/2022) são considerados causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos restritos ao responsável diretamente comunicado pelo TCUO termo inicial da contagem do prazo prescricional está previsto no art. 4º da Resolução-TCU 344/2022. Da mesma forma, as situações de interrupção da prescrição foram elencadas no art. 5º. A prescrição intercorrente está regulada no art. 8º.

14. No caso da prescrição intercorrente, há uma particularidade importante. Conforme o Acórdão 3246/2024-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Antonio Anastasia), as causas subjetivas de

interrupção da prescrição (como notificações, oitivas, citações e audiências) afetam todos os responsáveis, mesmo que se refiram apenas a um dos sujeitos da relação processual. Isso ocorre porque, nessas circunstâncias, não há paralisação do processo, conforme disposto no art. 8º da Resolução TCU 344/2022.

15. Em tempo, o Acórdão 534/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler) firmou entendimento de que o marco inicial da fruição da prescrição intercorrente se inicia somente a partir da ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária, consoante elencado no art. 5º da nominada Resolução.

16. Convém ainda destacar que o ato inequívoco que importe em apuração do fato exige identidade entre as irregularidades investigadas e aquelas que futuramente venham a justificar o exercício de pretensão punitiva e ressarcitória, conforme jurisprudência majoritária do STF e do TCU (MS 38.421-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJE de 06/10/2022, Acórdãos TCU 4203/2024-Segunda Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz, 1980/2025-Segunda Câmara, Relator Ministro Substituto Marcos Bemquerer).

17. No caso concreto, considera-se, nos termos art. 4°, inciso IV, da Resolução-TCU 344/2022, que o termo inicial da contagem do prazo da prescrição ordinária (ou quinquenal) ocorreu em 8/11/2017 (peça 9, p. 5, item 18 e peça 10, p. 3, item 14), data da ciência formal da irregularidade pelo INSS:

‘Em caso de concessão fraudulenta de benefício previdenciário de natureza continuada, o termo inicial para a contagem do prazo prescricional é a data da ciência formal da irregularidade pelo INSS (art. 4º, inciso IV, da Resolução TCU 344/2022), e não a data do último pagamento realizado (inciso V do mesmo dispositivo), pois, para atos não sujeitos à prestação de contas, o prazo deve fluir a partir da data de expedição do documento que formaliza o conhecimento dos fatos. (Acórdão 796/2026 Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas)’

18. A tabela a seguir apresenta os seguintes eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE (lista não exaustiva):

Evento	Data	Documento	Resolução 344	Efeito
1	8/11/2017	Data da ciência formal da irregularidade pelo INSS (peça 9, p. 5, item 18 e peça 10, p. 3, item 14)	Art. 4º, inc. IV	Marco inicial da contagem do prazo prescricional (prescrição comum)
2	8/10/2021	Relatório de fiscalização/auditoria (peça 12)	Art. 5º, inc. II	Sobre a prescrição comum e início da intercorrente
3	5/12/2022	Notificação prévia ao responsável, Hugo Oliveira da Rocha (peça 4)	Art. 5° inc. I	Sobre a prescrição comum e intercorrente
4	1/12/2023	Mandado de Citação. Cita o Sr. Hugo Oliveira da Rocha a apresentar defesa (peça 7)	Art. 5° inc. I	Sobre a prescrição comum e intercorrente
5	25/8/2025	Ofício SEI Nº 85/2025/CTTCE - SRNCO/SRNCO-INSS – informa sobre a instauração	Art. 5° inc. I	Sobre a prescrição comum e intercorrente

		de TCE em desfavor de Hugo Oliveira da Rocha (peça 19)		

19. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, **conclui-se que não houve o transcurso do prazo de cinco anos entre cada evento processual capaz de produzir a prescrição ordinária (quinquenal)**, tampouco de três anos entre cada evento processual, capaz de gerar a prescrição intercorrente.

20. Em todo caso, consta nos autos a informação de que há ações penais relativa aos mesmos fatos desta TCE, conforme se observa da transcrição do trecho a seguir do Parecer Jurídico à peça 10:

‘(...)

20. Entretanto, **diante da notícia de várias ações penais contra o indiciado Hugo Oliveira da Rocha (SEI 8945060, p. 5 e 27; SEI 8945107, p. 17)**, conforme artigo 142, §2°, da Lei 8.112, de 1990, nas hipóteses em que as infrações disciplinares sejam também capituladas como crime, o prazo prescricional se balizará pelo artigo 109 do Código Penal.

21. Além disso, nos termos do artigo 110 do Código Penal, depois de transitar em julgado a sentença condenatória, a prescrição regula-se pela pena aplicada, não podendo, em nenhuma hipótese, ter por termo inicial data anterior à da denúncia ou queixa.

22. Assim, quando determinada conduta sancionada pelo Direito Administrativo Disciplinar também for considerada crime, os prazos prescricionais deverão observar as previsões dos artigos 109 e 110 do Código Penal, calculados de acordo com a pena máxima prevista para o crime.

23. Essa regra incide independentemente da modalidade de sanção aplicável (demissão, suspensão ou advertência), que também prevalecerá ainda que, a depender do fato e respectiva sanção penal, acarrete redução do interregno prescricional.

24. Destarte, o Parecer Vinculante JL-06, publicado no DOU DE 13/11/2020, com fundamento no princípio da independência entre as instâncias, orienta que a aplicação do artigo 142, §2°, da Lei n. 8.112, de 1990, prescinde da existência de inquérito policial ou ação penal, ou seja, a capitulação da infração disciplinar também como crime pela Administração é suficiente para fundamentar a utilização dos prazos prescricionais penais.

25. Assim, a título de amostragem, tem-se **a Ação Penal nº 0041773-45.2014.4.01.3500** referente a um dos inquéritos policiais (**IPL 148/2008 - Operação Flagelo II**) [no qual] o indiciado **Hugo Oliveira da Rocha** foi denunciado pelo Ministério Público Federal como **incurso no art. 317, §1°, do Código Penal (v. sentença anexa e certidão de recurso para o TRF1**):

‘**Corrupção passiva**

Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem: Pena — reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.

1º - A pena é aumentada de um terço, se, em consequência da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou deixa de praticar qualquer ato de ofício ou o pratica infringindo dever funcional.’

26. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça assenta-se na premissa de que se aplica o prazo prescricional para a pena **in abstrato**, quando a sentença penal condenatória não transitar em julgado para a acusação.

(...)

28. No Código Penal, o art. 109 traz a seguinte contagem para a pena **in abstrato**:

‘Art. 109. A prescrição, antes de transitar em julgado a sentença final, salvo o disposto no § 1° do art. 110 deste Código, regula-se **pelo máximo da pena privativa de liberdade** cominada ao crime, verificando-se: (Redação dada pela Lei n° 12.234, de 2010).

I - em vinte anos, se o máximo da pena é superior a doze;

II - em dezesseis anos, se o máximo da pena é superior a oito anos e não excede a doze; III - em doze anos, se o máximo da pena é superior a quatro anos e não excede a oito; IV - em oito anos, se o

máximo da pena é superior a dois anos e não excede a quatro;
V - em quatro anos, se o máximo da pena é igual a um ano ou, sendo superior, não excede a dois;
VI - em 3 (três) anos, se o máximo da pena é inferior a (um) ano. (Redação dada pela Lei nº 12.234, de 2010).'

21. Dessa forma, tendo em vista o art. 3º da Resolução TCU 344/2022 que dispõe expressamente 'quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal, incluindo a prescrição intercorrente', será preciso realizar nova análise da prescrição, considerando o prazo da Lei Penal que no presente caso, como visto acima, deve ser regido pelo inc. II do art. 109 do Código Penal, estando o responsável incurso no art. 317 desse mesmo diploma legal, conforme o parecer jurídico à peça 10.

Da análise da prescrição considerando o prazo da Lei Penal – Resolução TCU 344/2022

22. Preliminarmente, ressalta-se que a adoção do prazo penal não importa na transposição automática dos marcos iniciais, causas interruptivas ou suspensivas da prescrição penal para a esfera do controle externo, os quais permanecem regidos, de forma autônoma e independente, pelos arts. 4º e 5º da referida Resolução.

23. Assim, os marcos iniciais da contagem do prazo prescricional, bem como as causas de interrupção da prescrição intercorrente, são definidos a partir dos eventos administrativos juridicamente relevantes, em especial o encerramento da irregularidade e a prática de atos formais de apuração, nos termos da Resolução TCU 344/2022, sem prejuízo do exame acerca da existência de ação penal fundada nos mesmos fatos e de sua eventual repercussão jurídica sobre a contagem dos prazos.

24. Não obstante o disposto no art. 3º da Resolução TCU 344/2022, que prevê a aplicação da prescrição penal inclusive quanto à prescrição intercorrente nas hipóteses de existência de ação penal fundada nos mesmos fatos, adota-se, no presente exame, o entendimento de que o prazo da prescrição intercorrente permanece submetido ao lapso específico de três anos previsto no art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999, por se tratar de regra própria destinada a coibir a inércia processual injustificada na esfera administrativa.

25. Tal orientação encontra respaldo na decisão recente desta Corte, notadamente no Acórdão 5.829/2025-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, segundo o qual a prescrição intercorrente possui prazo próprio e autônomo, voltado à garantia da eficiência e da celeridade das apurações administrativas, não se confundindo nem com o prazo geral quinquenal nem com os prazos prescricionais previstos na legislação penal.

26. Portanto, ainda que existente ação penal relativa aos mesmos fatos da TCE, a paralisação do processo administrativo por período superior a três anos entre marcos interruptivos relevantes (após a primeira interrupção válida) poderia ensejar o reconhecimento da prescrição intercorrente.

27. Outra jurisprudência importante, decorrente do Acórdão 1.862/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, estabelece que os prazos prescricionais da Lei Penal não se aplicam à TCE, caso a denúncia, no âmbito da ação penal, tenha sido recebida posteriormente à ocorrência da prescrição administrativa da TCE.

28. Como se observa, no caso presente, o prazo prescricional deve ser regido pelo inc. II do art. 109 do Código Penal, que estabelece o prazo de dezesseis anos para prescrição a partir do marco inicial, ocorrido em 8/11/2017 o que irá ocorrer em 8/11/2033.

29. Portanto, do exposto, conclui-se também não ter ocorrido a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU **em caso de uso dos parâmetros** da legislação penal.'

11. Foi relatado, ainda, que o responsável prosseguiu cometendo a mesma irregularidade tratada nos presentes autos em outros casos, conforme retratado na peça 9, p. 5:

'Importante lembrar, ainda, que em pesquisa realizada no Sistema E-Corregedoria verificamos que o ex-servidor respondeu, dentre outros e além deste, a dois processos disciplinares [nos quais foi aplicada a pena de] (...) demissão (Processos nºs 35011.000187/2013-20 e 35166.000144/2012-08-08, respectivamente, em 01/02/2017 e 31/05/2017), por fatos irregulares cometidos em benefícios da

mesma natureza (amparo social ao idoso).'

12. No TC 006.612/2026-1, foi verificado que o cometimento da irregularidade se deu até 3/3/2017. Nessa linha, o anexo I da instrução precedente lista os demais processos do responsável nesta Corte de Contas.

13. Constatou-se na última análise (peça 47), que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1º/1/2024 era de R$ 30.477,51, e que apesar de ser inferior ao limite de R$ 120.000,00 constituía TCE em conjunto com os débitos 2175/2025, 2177/2025, 2178/2025, 2179/2025, 2180/2025, 2182/2025, 2205/2025, 2199/2025, 2187/2025, 2194/2025, 2202/2025, 2203/2025, 2201/2025, 2200/2025, 2189/2025, 2185/2025, 2188/2025, 2191/2025, 2192/2025, 2204/2025, 2193/2025, 2190/2025, 2208/2025, 2144/2025, 2145/2025, 2147/2025, 2148/2025, 2151/2025, 2152/2025, 2155/2025, 2158/2025, 2162/2025, 2163/2025, 2195/2025, 2196/2025, 2197/2025, 2198/2025, 2170/2025, 2172/2025, 2171/2025, 2169/2025, 2143/2025, 2146/2025, 2150/2025, 2153/2025, 2154/2025, 2156/2025, 2157/2025, 2159/2025, 2160/2025, 2161/2025, 2164/2025, 2165/2025, 2166/2025, 2207/2025, 2168/2025, 2176/2025, 2183/2025, 2184/2025, 2167/2025 e 2174/2025 do mesmo responsável, cuja soma ultrapassava o valor de R$ 120.000,00, na forma estabelecida pelos arts. 6º, § 1º e § 2º, e 29 da IN-TCU 98/2024.

14. Finalmente, nessa mesma instrução (peça 47), foi feito o exame das ocorrências descritas na seção 'Exame Técnico', definindo-se pela responsabilização de Hugo Oliveira da Rocha, quantificando-se o débito a ele atribuído (R$ 33.656,33, atualizado, sem juros, em 28/3/2026), na forma dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, promovendo-se a sua citação.

EXAME TÉCNICO

Aspectos preliminares relativos às análises das alegações de defesa

15. Em decorrência do princípio do formalismo moderado esposado por esta Corte de Contas, serão acatados sem discussão os argumentos relacionados a tempestividade das respostas, ainda que essas sejam extemporâneas ao prazo concedido nos ofícios de citação.

16. De igual modo, por questões de economia processual, não serão discutidas a contextualização e histórico dos fatos resumidos pelos defendentes, uma vez que não trazem informações adicionais para deslinde do processo.

17. Uma vez que as preliminares de prescrição e prejuízo à defesa já foram superadas na instrução precedente, por questão relacionada à economia processual, os argumentos eventualmente trazidos relativos aos temas poderão ser listados sucintamente, mas não rediscutidos.

Da defesa do Sr. Hugo Oliveira da Rocha (peça 54)

18. O Sr. Hugo Oliveira da Rocha foi chamado a responder nos presentes autos pela seguinte conduta (peça 47, p. 7): 'concessão de Benefício de Prestação Continuada - LOAS, sem a comprovação dos requisitos legais'.

19. Em resposta, encaminhou seus argumentos de defesa à peça 54 que serão objeto de escrutínio na presente instrução de mérito a seguir.

Da Ausência de Responsabilidade Pessoal

20. A defesa alega, inicialmente, que 'inexiste qualquer elemento concreto apto a demonstrar que o defendente tenha participado conscientemente de fraude, inserido informações falsas deliberadamente, recebido vantagem econômica, atuado em conluio com terceiros, enriquecido ilicitamente'.

21. Informa que sua responsabilização foi baseada, exclusivamente no fato de seu nome e matrícula funcional constarem como habilitador de benefícios posteriormente considerados irregulares.

22. Opõe-se a tal procedimento, asseverando que a jurisprudência do TCU e dos Tribunais Superiores veda a responsabilização objetiva do servidor público, exigindo a demonstração do elemento subjetivo da conduta.

Análise

23. Cumpre trazer inicialmente, alguns elementos relativos à jurisprudência do TCU

relativamente à responsabilização objetiva.

24. Em linhas gerais, o entendimento do TCU é no sentido de que não se pode responsabilizar o servidor público de forma objetiva. Ou seja, não basta existir um dano, uma irregularidade ou o simples fato de ele ocupar determinado cargo para que seja punido ou condenado a ressarcir.

(...)

35. [Feita] essa breve introdução relacionada à vedação da responsabilização objetiva ao agente público, vejamos o que menciona o Relatório do Tomador de Constas sobre as ações atribuídas ao Sr. Hugo Oliveira da Rocha (peça 35, p. 2):

'6.1. O processo disciplinar trata de habilitação e concessão do benefício, 88/534.199.914-9, no âmbito da Agência da Previdência Social de Belém - Marco, foi objeto da Operação Flagelo II, desencadeada pela Polícia Federal, que concluiu pelas evidências apresentadas, tratar-se de titular fictício. Conforme exposto no Relatório MOB, peça 12, face as investigações preliminares da Policia Federal e pelas evidências em conjunto no presente caso identificou-se que a identidade RG utilizada no benefício possui dados divergentes e/ou pertencente a outra pessoa; inexistência do processo concessório; sem agendamento eletrônico prévio; Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS com um único NIT e única relação previdenciária (este BPC); não atendimento às notificações com bloqueios dos pagamentos; sem registro de óbito no sistema e ausência de solicitação de agendamento nos canais remotos, infere-se pelo concurso de mais uma fraude na concessão/obtenção de benefício assistencial ao idoso BPC/LOAS, forjada por esse **modus operandi**.

6.2. O Setor de Monitoramento de Benefícios analisou a concessão do benefício assistencial e identificou que não foram comprovados os requisitos indispensáveis ao benefício, quais sejam, a identificação/existência do suposto requerente titular/beneficiário, e, consequentemente, a idade mínima de 65 anos para a espécie pleiteada, além da condição de renda **per capta**, estando, portanto, em desacordo com o art. 20 e seus parágrafos da Lei nº 8.742/1993, regulamentada pelo Decreto nº 6.214/2007 e legislação posterior, vigentes à época da concessão, peça 12.

6.3. A Comissão Disciplinar, após apreciação das peças defensivas pertinente ao ex-servidor indiciado, face as irregularidades apontadas, emitiu Relatório Final em 04/03/2024, peça 08, a qual concluiu pela autoria das referidas irregularidades recai sobre o ex-servidor Hugo Oliveira da Rocha, matrícula SIAPE 0.896.922, por infringência aos incisos I, do art. 116, os incisos IX e XV, do art. 117, c/c o Inciso IV, do art. 132, todos da Lei nº 8.112/90, agindo da forma descrita na Ultimação de Instrução.'

36. Percebe-se que as ações atribuídas ao responsável no relatório **supra**, ainda que não se possa concluir terem sido voluntárias de forma a configurar dolo, são suficientes para configurar, ao menos, culpa grave ou erro grosseiro, cumprindo os atributos para sua responsabilização.

37. Como bem descrito no Relatório de Sindicância à peça 8, p. 2:

'(...) o ex-servidor deixou de observar que a documentação apresentava erros que indicariam, ou deveriam alertá-lo para fazer uma pesquisa externa com a finalidade de confirmar a documentação apresentada.

(...) o ex-servidor atuou como habilitador e concessor, ele recebeu a documentação do requerente, analisou e concedeu Amparo Social, portanto, deveria ver as incoerências constantes das documentações apresentadas pelos requerentes.'

38. Ademais, sabe-se que o responsável atuou com os mesmos procedimentos de forma reiterada em diversos casos, reforçando a tese do não cometimento de um mero descuido pontual, mas sim de erro grosseiro, causador de dano ao erário, delineado na instrução de citação preliminar (peça 47, p. 7), transcrito a seguir por comodidade:

'Conduta: concessão de Benefício de Prestação Continuada - LOAS, sem a comprovação dos requisitos legais.

Nexo de causalidade: a concessão de Benefício de Prestação Continuada pelo responsável, sem os requisitos legais, resultou em danos ao Erário.

Culpabilidade: competia ao responsável a observação dos requisitos legais para a concessão dos benefícios em questão, sendo razoável que responda pelos danos provocados. Era esperado

comportamento diverso, não permitindo a concessão de Benefício de Prestação Continuada - LOAS sem a comprovação dos requisitos legais.'

39. Pelo exposto, rejeita-se a alegação quanto à ausência de responsabilização pessoal.

Da ausência de dolo ou culpa grave

40. O Defendente informa, inicialmente, que ele 'exercia a função de atendimento e habilitação administrativa, realizando procedimentos padronizados de análise documental em ambiente de elevada demanda operacional'.

41. Nesse contexto, pontua aspectos relacionados ao seu serviço frente ao INSS que o eximiriam de culpa:

- 80% de todos os processos havidos no INSS sob investigação não teriam sido concedidos por ele, e sim por pessoa que teve acesso a sua senha, conseguindo habilitar e conceder os benefícios junto aos processos acessados;

- com esse propósito, o falsário aproveitava de sua ausência na agência, uma vez que ele viajava muito a trabalho;

- quanto aos cerca de 20% dos processos restantes, o fez sem saber que eram instruídos com documentação falsa;

- os sistemas internos de conferência do INSS existentes à época: PLENUS; CNIS; PESCPF; PESNOM, permitiriam apenas verificação de vínculos, benefícios ativos e renda, inexistindo mecanismo apto a detectar falsificações sofisticadas em documentos emitidos por terceiros órgãos públicos.

42. Alega, então, que eventual utilização de documentação ideologicamente falsa por terceiros não pode ser automaticamente imputada ao servidor atendente sem demonstração concreta de participação dolosa.

Análise

43. Não há evidências nos autos do uso indevido de sua senha por um suposto falsário durante sua ausência na agência em que trabalhava. De imediato, causa estranheza o fato de uma pessoa alheia entrar em um local de trabalho para realizar uma fraude, além de tudo de forma reiterada.

44. De toda forma, sua responsabilização fundamenta-se, não propriamente na produção de fraudes, mas na não observância de elementos básicos necessários para concessão do benefício: 'concessão de Benefício de Prestação Continuada - LOAS, sem a comprovação dos requisitos legais'.

45. Conforme anteriormente mencionado, não foram comprovados, e de forma reiterada, elementos básicos à concessão do benefício por parte do responsável, como a identificação/existência do suposto requerente titular/beneficiário, e, consequentemente, a idade mínima de 65 anos para a espécie pleiteada, além da condição de renda **per capta**.

46. Considera-se que as alegações quanto a ausência de dolo ou culpa grave já foram tratadas parcialmente no item anterior. Em especial, destaca-se o contexto da inexistência do processo concessório, da ausência de agendamento eletrônico prévio e do não atendimento às notificações com bloqueios dos pagamentos, facilmente perceptíveis a um gestor mediano.

47. Acrescenta-se que a justificativa de inexistir mecanismos nos sistemas internos do INSS aptos a detectar falsificações sofisticadas em documentos emitidos por outros órgãos públicos, não afasta sua responsabilização. Ainda que tais sistemas não pudessem, de fato, detectar falsificações sofisticadas, ficou demonstrado que a mera inspeção dos documentos por parte do ex-servidor responsável, poderia ter evitado o dano cometido.

48. Propõe-se rejeitar, portanto, as alegações trazidas, especialmente quanto à ausência de dolo ou culpa grave.

Da ausência de comprovação do dano imputável ao defendente

49. O Defendente alega, essencialmente, não haver individualização objetiva do dano a ele atribuível, vez que a TCE aponta prejuízo global de R$ 4.020.336,67.

50. Acrescenta que a 'quantificação apresentada limita-se à soma global de benefícios posteriormente considerados irregulares, sem demonstração de efetiva participação do defendente em

cada caso'.

51. Além disso, afirma não haver prova de que tenha realizado pagamentos, recebidos valores ou participado da manutenção dos benefícios.

52. Opõe-se ao que considera de 'imputação genérica de débito coletivo' o que violaria os princípios da individualização da responsabilidade e da pessoalidade da sanção.

Análise

53. As alegações não procedem.

54. A individualização da conduta e o levantamento do dano estão devidamente descritos na instrução preliminar de citação à peça 47.

55. Além disso, a presente TCE aponta débito no valor histórico de R$ 13.888,00 (peça 47, p. 1, item 5), relativamente aos pagamentos informados à peça 17.

56. A apuração do débito foi realizada conforme descrito no Relatório do Tomador de Contas (peça 35, p. 4, item VIII):

'VIII - QUANTIFICAÇÃO DO DÉBITO

a) Apuração do Valor do Débito - NB 88/534.199.914-9 - Tobias Sabino de Brito

20. Preliminarmente, registra-se que ex-servidor Hugo Oliveira da Rocha foi identificado como responsável pelo débito relacionado ao benefício nº 88/534.199.914-9, titular Tobias Sabino de Brito, no valor original de R$ 13.888,00 (Treze mil e oitocentos e oitenta e oito reais), que, atualizado pelo Sistema Débito até 25/08/2025, atingiu o montante de R$ 39.283,65 (Trinta e nove mil, duzentos e oitenta e três reais e sessenta e cinco centavos) conforme registrado na linha 61, do Discriminativo de Valores Apurados, constante na peça 18.'

57. Ademais, a conduta aqui discutida foi a 'concessão de Benefício de Prestação Continuada - LOAS, sem a comprovação dos requisitos legais', o que independe da realização de pagamentos, recebimento de valores ou participação da manutenção dos benefícios.

58. Propõe-se rejeitar, portanto, a alegação quanto a ausência de comprovação do dano imputável ao defendente.

Da necessidade de observância do devido processo legal

59. O Defendente alega que não cabe a ele 'produzir prova negativa impossível' de forma a demonstrar que não participou de fraudes praticadas por terceiros.

60. Afirma, então, que a ausência de prova robusta impediria condenação baseada em presunção.

Análise

61. A alegação não procede.

62. Não se cogitou nos autos, em nenhum momento, que ele produzisse provas de forma a demonstrar não ter participado de fraudes, mas, tão somente, que demonstrasse ter observado os requisitos necessários para concessão dos benefícios ou justificasse a razão pela qual não observou os requisitos necessários para concessão dos benefícios, situações que não restaram atendidas.

Dos Pedidos

63. Com base em seus argumentos, a defesa requer, essencialmente, a improcedência da presente TCE em relação ao Sr. Hugo Oliveira da Rocha.

64. Não sendo esse o entendimento, requer a produção de todos os meios de prova admitidos em direito, especialmente: prova documental complementar; prova testemunhal; prova pericial grafotécnica; perícia técnica em sistemas; oitiva pessoal do defendente; e de todos os meios probantes em direito admitidos, ainda que não especificados na Lei 8.112/90 e Lei nº 9.784/99, mas desde que moralmente legítimos e obtidos de forma lícita, especialmente seu depoimento pessoal.

Análise

65. Com base no exposto, rejeita-se a requisição de improcedência da presente TCE, mantendo-se a íntegra dos apontamentos descritos na instrução preliminar de citação à peça 47.

66. Com relação ao pedido de produção de provas, o entendimento do TCU é de que o responsável tem ônus relevante de comprovar a regular aplicação dos recursos, não cabendo ao TCU

substituí-lo na produção da prova que ele próprio tinha o dever de manter (Acórdão 3300/2026 – Segunda Câmara, Min. Relator Jorge Oliveira; Acórdão 3.231/2026 – Primeira Câmara, Min. Relator Augusto Sherman).

67. No caso concreto, verifica-se que o defendente teve tempo hábil para produzir provas e apresentar justificativas, exercendo seu direito à ampla defesa e contraditório.

68. Por fim, observa-se que, nos termos dos incisos I, II e III do art. 88 da Resolução TCU 259/2014, é facultado ao responsável requerer vista ou cópia de peças processuais, a juntada de documentos e a realização de sustentação oral, mediante solicitação dirigida ao Relator, nos termos dos arts. 65 e 90 da mesma Resolução.

CONCLUSÃO

69. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social, em desfavor de Hugo Oliveira da Rocha, em razão de desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, com vistas ao ressarcimento ao erário.

70. A instauração da TCE fundamentou-se, inicialmente, na concessão de benefício de prestação continuada - LOAS, sem a comprovação dos requisitos legais, sendo o responsável comunicado e, diante da ausência de justificativas e da não devolução dos recursos, formalizado o processo. Auditoria da CGU e pareceres internos concluíram pela irregularidade das contas.

71. No curso dos presentes autos, constatou-se evidências de fraude na concessão de benefício assistencial ao idoso BPC/LOAS e que o responsável, Sr. Hugo Oliveira da Rocha, deixou de observar requisitos indispensáveis à concessão do benefício, quais sejam: a identificação/existência do suposto requerente titular/beneficiário, e, consequentemente, a idade mínima de 65 anos para a espécie pleiteada, além da condição de renda per capta. Dessa forma, o ato praticado esteve em desacordo com o art. 20 e seus parágrafos da Lei nº 8.742/1993, regulamentada pelo Decreto nº 6.214/2007 e legislação posterior, vigentes à época da concessão, peça 12.

72. Os argumentos trazidos não conseguiram lograr êxito em descaracterizar a irregularidade ou afastar a conduta e nexo atribuídos. Observa-se que a defesa se agarrou essencialmente na inexistência de prova de dolo, impossibilidade de responsabilização objetiva, inexistência de ferramentas para identificação dos ilícitos e necessidade de produção de prova impossível. Esses argumentos foram rechaçados, dentre outros, tendo em vista que o dolo não é necessário para condenação em débito, mas apenas a culpa grave, a responsabilização foi feita de forma subjetiva (sendo os erros recorrentes) e as fraudes eram facilmente identificáveis.

73. Sugere-se, portanto, que as alegações de defesa não sejam acolhidas, razão pela qual será proposta a manutenção integral do débito proposta na instrução preliminar à peça 47, acrescida da sanção prevista no Art. 57 da LOTCU."

3. Feitas tais considerações, a proposta de mérito da AudTCE, uníssona, foi redigida nos seguintes termos (peças 56, pp. 8/10, 57 e 58):

"I) rejeitar as alegações de defesa do responsável, Sr. Hugo Oliveira da Rocha;

II) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas do responsável, Hugo Oliveira da Rocha, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
27/02/2009	403,00
08/04/2009	465,00
07/05/2009	465,00

28/05/2009	465,00
29/06/2009	465,00
30/07/2009	465,00
10/09/2009	465,00
14/10/2009	465,00
09/11/2009	465,00
07/12/2009	465,00
01/02/2010	465,00
01/02/2010	510,00
05/03/2010	510,00
12/04/2010	510,00
04/05/2010	510,00
10/06/2010	510,00
08/07/2010	510,00
11/08/2010	510,00
08/09/2010	510,00
01/10/2010	510,00
18/11/2010	510,00
01/12/2010	510,00
03/01/2011	510,00
28/01/2011	540,00
21/03/2011	540,00
05/04/2011	545,00
02/05/2011	545,00
30/05/2011	545,00

Valor atualizado para R$ 33.656,33 em 28/3/2026

III) aplicar ao responsável, Hugo Oliveira da Rocha a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno/TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

IV) autorizar, com fundamento no art. 28, inc. I, da Lei 8.443/1992, caso não atendida a notificação, o desconto integral ou parcelado das dívidas nos vencimentos, salários ou proventos do responsável Hugo Oliveira da Rocha, observados os limites previstos na legislação pertinente, autorizando, alternativamente, em caso de frustração dessa medida, a cobrança judicial das dívidas, na forma do disposto no art. 28, inc. II, da Lei 8.443/1992;

V) autorizar desde logo, caso venha a ser requerido, o pagamento das dívidas do responsável em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da LOTCU c/c o art. 217 do RITCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

VI) considerar grave a infração cometida por Hugo Oliveira da Rocha, com base no art. 270, do Regimento Interno/TCU;

VII) aplicar a Hugo Oliveira da Rocha a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, com fundamento no art. 60, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 270, do Regimento Interno/TCU;
VIII) notificar o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do parágrafo único do art. 26 da LOTCU, c/c o art. 217, § 2º, do RITCU;
IX) enviar cópia digital do Acórdão a ser prolatado, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno/TCU, para adoção das medidas cabíveis:
IX.1) ao responsável, para conhecimento; e
IX.2) ao Instituto Nacional do Seguro Social e à Procuradoria da República no Estado do Pará, para conhecimento e adoção das providências pertinentes;
X) informar ao responsável, à unidade instauradora e às unidades jurisdicionadas do processo que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentarem, estarão disponíveis para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos;
XI) comunicar à Procuradoria da República no Estado do Pará que os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar as peças deste processo de forma eletrônica e automática, ressalvadas aquelas classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal (art. 62, § 1º, da Resolução 259/2014).”

4. O Ministério Público especializado, em parecer da lavra do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, anuiu ao encaminhamento alvitrado pela AudTCE (peça 59).

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Em exame a Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor do Sr. Hugo Oliveira da Rocha, em decorrência de desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, conforme apurado no Processo Administrativo Disciplinar 35014.393041/2022-88.

2. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial foi a concessão de Benefício de Prestação Continuada (LOAS) sem a comprovação dos requisitos legais do suposto beneficiário.

3. O Tomador de Contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R$ 13.888,00 e o imputou ao Sr. Hugo Oliveira da Rocha, na condição de gestor dos recursos. Naquele relatório, foi evidenciada a criação, neste e em outros autos, de pessoa fictícia, ou seja, titular inexistente, com o uso de documentação pessoal falsa. Nos presentes autos, tratou-se do Benefício Assistencial NB: 88/534.199.914-9, referente ao beneficiário Tobias Sabino de Brito.

4. No âmbito deste Tribunal, a AudTCE instruiu os autos e apontou, em preliminar, a não ocorrência das prescrições principal e intercorrente e efetuou, por delegação de competência deste Relator, a citação do responsável pelo débito apurado.

5. As alegações de defesa apresentadas foram analisadas na instrução inserta na peça 56, da qual a unidade especializada, em síntese e em uníssono, sugere o seguinte encaminhamento: i) rejeitar a defesa carreada ao processo; ii) julgar irregulares as contas do Sr. Hugo Oliveira da Rocha e condená-lo ao pagamento do débito apurado; iii) aplicar ao responsável a penalidade pecuniária insculpida no art. 57 da Lei 8.443/1992; iv) considerar grave a infração por ele cometida; e v) inabilitá-lo para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal, com fulcro no art. 60 daquele diploma legal.

6. O MP/TCU, em parecer da lavra do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, endossou a proposta da Unidade Técnica.

7. É o relato do essencial. Passo a decidir.

II

8. No que tange à prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, acolho o exame levado a efeito pela AudTCE, conforme o item 10 da instrução transcrita no Relatório precedente, no qual foi reproduzida a análise efetuada na instrução exordial destes autos acerca da temática da prescrição.

9. Com efeito, restou demonstrado que, tanto pela ótica dos preceitos da Resolução/TCU 344/2022, como pelas regras aplicadas na lei penal – dado que o responsável foi denunciado pelo crime de corrupção passiva (art. 317 do Código Penal) – não houve a ocorrência da prescrição principal e da intercorrente (peça 47, p. 2/5).

III

10. Quanto ao mérito, o responsável, em sua defesa – carreada por meio de causídico –, alegou, sinteticamente: i) a incidência da prescrição; ii) a ausência de responsabilidade pessoal no fato que lhe fora inquinado, bem como de dolo ou de culpa grave; iii) a fragilidade das provas produzidas; iv) a impossibilidade de responsabilização subjetiva nos processos do TCU; v) a inexistência de comprovação do dano a ele imputado; e vi) que cabe à Administração, e não a ele, a comprovação da existência do débito ora em discussão.

11. Sobre o ponto "i", ficou assente, como visto acima, a não ocorrência da prescrição ao caso em foco, seja a principal ou a intercorrente.

12. Acerca de sua responsabilização, está bem vincado nos autos que o Sr. Hugo Oliveira da Rocha não adotou os cuidados básicos para a emissão do benefício Amparo ao Idoso, ou seja, agiu, no mínimo de forma negligente, consoante destacado no Relatório do Tomador de Contas (peça 35, p. 2):

"6.1. O processo disciplinar trata de habilitação e concessão do benefício 88/ /534.199.914-9, no âmbito da Agência da Previdência Social de Belém - Marco, foi objeto da Operação Flagelo II, desencadeada pela Polícia Federal, que concluiu pelas evidências apresentadas, tratar-se de titular fictício. Conforme exposto no Relatório MOB, peça 12, face as investigações preliminares da Policia Federal e pelas evidências em conjunto no presente caso identificou-se que a identidade RG utilizada no benefício possui dados divergentes e/ou pertencente a outra pessoa; inexistência do processo concessório; sem agendamento eletrônico prévio; Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS com um único NIT e única relação previdenciária (este BPC); não atendimento às notificações com bloqueios dos pagamentos; sem registro de óbito no sistema e ausência de solicitação de agendamento nos canais remotos, infere-se pelo concurso de mais uma fraude na concessão/obtenção de benefício assistencial ao idoso BPC/LOAS, forjada por esse **modus operandi.**

6.2. O Setor de Monitoramento de Benefícios analisou a concessão do benefício assistencial e identificou que não foram comprovados os requisitos indispensáveis ao benefício, quais sejam, a identificação/existência do suposto requerente titular/beneficiário, e, consequentemente, a idade mínima de 65 anos para a espécie pleiteada, além da condição de renda **per capta**, estando, portanto, em desacordo com o art. 20 e seus parágrafos da Lei nº 8.742/1993, regulamentada pelo Decreto nº 6.214/2007 e legislação posterior, vigentes à época da concessão, peça 12.

6.3. A Comissão Disciplinar, após apreciação das peças defensivas pertinente ao ex-servidor indiciado, face as irregularidades apontadas, emitiu Relatório Final em 04/03/2024, peça 08, a qual concluiu pela autoria das referidas irregularidades recai sobre o ex-servidor Hugo Oliveira da Rocha, matrícula SIAPE 0.896.922, por infringência aos incisos I, do art. 116, os incisos IX e XV, do art. 117, c/c o Inciso IV, do art. 132, todos da Lei nº 8.112/90, agindo da forma descrita na Ultimação de Instrução."

13. A conclusão acima é reforçada pelo descrito no relatório final do Processo Administrativo Disciplinar 35014.393041/2022-88 (peça 8, p. 2):

"No caso do ex-servidor Hugo Oliveira da Rocha, verificamos que na habilitação/concessão, ele deixou de observar que a documentação apresentava erros que indicariam, ou deveriam alertá-lo para fazer uma pesquisa externa com a finalidade de confirmar a documentação apresentada. Ressaltamos que todo documento é passível de ser verificado, ou seja, pode até ser que tenha sido emitido com falhas, ou de uma forma atípica, pode ser verdadeiro ou não. Mas o servidor tem a obrigação funcional de zelar pelo patrimônio público, fazendo as verificações necessárias.

(...)
Outro esclarecimento que se faz necessário é que o ex-servidor atuou como habilitador e concessor, (...) recebeu a documentação do requerente, analisou e concedeu Amparo Social, portanto, deveria ver as incoerências constantes das documentações apresentadas pelos requerentes."

14. Impende destacar que o Sr. Hugo Oliveira da Rocha procedeu da mesma forma, ou seja, deixando de observar os cuidados necessários à concessão de diversos benefícios, em várias outras oportunidades, causando dano ao erário da ordem de R$ 4 milhões.

15. Como bem pontuado pela Unidade Técnica, há 62 Tomadas de Contas Especiais instauradas em desfavor do responsável, todas elas versando sobre a concessão irregular de benefícios previdenciários.

16. Os fatos acima evidenciam que a conduta do ex-gestor não pode ser considerada como descuido pontual, devendo ser classificada, no mínimo, como erro grosseiro, assim definido como o erro grave, evidente, inescusável e que foge do padrão mínimo esperado de atuação, não podendo ser confundido com a mera divergência interpretativa razoável.

17. Traz-se à lume alguns Enunciados relativos ao erro grosseiro, colhidos da ferramenta "jurisprudência selecionada":

(Acórdão 755/2025 – Plenário, relator Ministro Jonathan de Jesus)
"Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, o erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lindb) fica configurado quando a conduta do agente público se distancia acentuadamente daquela que seria esperada do administrador médio, parâmetro que retrata o dever de cuidado objetivo esperado de um gestor comum, capaz e prudente."

(Acórdão 591/2025 – Plenário, relator Ministro Aroldo Cedraz)
"Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, considera-se erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb) aquele que pode ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal ou que pode ser evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, decorrente de grave inobservância de dever de cuidado."

(Acórdão 11.674/2023 – Primeira Câmara, relator Ministro Jonathan de Jesus)
"Incorre no erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lindb), entendido como grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública, o gestor que falha nas circunstâncias em que não falharia aquele que emprega nível de diligência normal no desempenho de suas funções, considerados os obstáculos e as dificuldades reais apresentados à época da prática do ato impugnado."

18. Prosseguindo, de forma diversa ao que asseverado pela defesa do Sr. Hugo Oliveira da Rocha, as provas carreadas aos autos dando conta de sua conduta irregular são robustas e suficientes para caracterizar o débito que ora se discute.

19. No termo de indiciamento constante da peça 6, há a descrição de farto conjunto probatório acerca dos atos praticados pelo Sr. Hugo Oliveira da Rocha que culminaram com o prejuízo ao erário em foco.

20. Não se pode olvidar, ainda, do fato de que, no âmbito da Operação Flagelo II, a Polícia Federal apreendeu material probatório em que apontava o responsável como partícipe de um esquema de fraudes no INSS.

21. Cabe deixar bem assente o grau de reprovabilidade da conduta do responsável, que demanda, além da recomposição do prejuízo ocasionado, severa reprimenda sancionatória, conforme anotado adiante.

22. Relativamente aos itens "iv", "v", e "vi" do item 10 **supra**, tenho que foram detidamente analisados pela AudTCE na instrução transcrita no Relatório precedente, exame que indica a completa improcedência de tais alegações.

23. Nesse sentido, incorporo a conclusão e os argumentos produzidos pela AudTCE às minhas razões de decidir.

IV

24. Este o quadro, cabe rejeitar as alegações de defesa do responsável e julgar irregulares suas contas, imputando-se-lhe o débito apurado.

25. Tendo em vista que a conduta do Sr. Hugo Oliveira da Rocha, ao contrário daquela que seria esperada de um administrador médio, muito se distanciou desse padrão, a revelar grave inobservância no dever de cuidado no trato com a coisa pública, em claro exemplo de erro grosseiro a que alude o art. 28 da Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro (LINDB), a caracterizar culpa grave, justifica-se a imposição da penalidade pecuniária prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

26. Além da multa, em consonância com o parecer da AudTCE, bem como com a jurisprudência desta Corte (**v.g**. Acórdãos/Plenário 1.607 e 1.608/2026, ambos da relatoria do Ministro Benjamin Zymler; 1.508/2026, da relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus; 1.385/2026, da relatoria do Ministro Antônio Anastasia; 1.137 e 1.138, ambos de 2026 e da relatoria do Ministro Bruno Dantas; e 1.970/2026, de minha relatoria), e considerando a irregularidade cometida pelo responsável que, de forma fraudulenta, concedeu benefícios assistenciais indevidos, constituindo-se em ilícito de alta gravidade, entendo pertinente que este Tribunal aplique a sanção de inabilitação ao responsável aqui arrolado, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, com fulcro nos arts. 60 da Lei Orgânica do TCU e 270 do Regimento Interno/TCU.

31. Por fim, cabe dar ciência do Acórdão que sobrevier à Procuradoria da República no Estado do Pará, com fundamento no art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU, e ao Instituto Nacional do Seguro Social.

Com essas considerações, manifesto-me por que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 30 de setembro de 2026.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2674/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.611/2026-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
4. Responsável: Hugo Oliveira da Rocha (044.200.802-30).
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Fuad da Silva Pereira (OAB/PA 9.658).

9. Acórdão:

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

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

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

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
27/02/2009	403,00
08/04/2009	465,00
07/05/2009	465,00
28/05/2009	465,00
29/06/2009	465,00
30/07/2009	465,00
10/09/2009	465,00
14/10/2009	465,00
09/11/2009	465,00
07/12/2009	465,00
01/02/2010	465,00
01/02/2010	510,00
05/03/2010	510,00
12/04/2010	510,00
04/05/2010	510,00
10/06/2010	510,00
08/07/2010	510,00
11/08/2010	510,00
08/09/2010	510,00
01/10/2010	510,00
18/11/2010	510,00
01/12/2010	510,00
03/01/2011	510,00
28/01/2011	540,00
21/03/2011	540,00
05/04/2011	545,00
02/05/2011	545,00
30/05/2011	545,00

9.2. aplicar ao Sr. Hugo Oliveira da Rocha a multa capitulada nos arts. 19, **caput**, e 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 5.000,00 (cinco mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (artigo 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

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

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

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

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

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2674-38/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa (Relator) e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC-024.547/2025-5
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
Responsável: Shirley Valeria da Costa Barata Souza (631.395.452-15).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FRAUDE NA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES, COM DÉBITO E MULTA. APLICAÇÃO DA PENALIDADE DE INABILITAÇÃO PARA EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.

RELATÓRIO

Trata-se da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, tendo por fundamento a concessão irregular de benefícios de "Aposentadoria por Tempo de Contribuição", NB 42/202.392.007-2, de titularidade do Sr. Domingos Rodrigues Porto.

2. Transcrevo, a seguir, com os devidos ajustes de forma, excerto da instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), na qual os fatos atinentes a este processo são descritos e analisados (peça 49):

"HISTÓRICO

2. Em 28/7/2025, o dirigente do Instituto Nacional do Seguro Social autorizou a

instauração da tomada de contas especial (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 1918/2025.

3. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:

'Concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência (vínculos empregatícios, cômputos de tempos de serviço, de conversão de atividade especial e outros).'

4. A apuração desta tomada de contas especial teve origem na Operação Policial denominada 'Passa Régua', deflagrada em 30/11/2021, nos municípios de Goiânia/GO, Serra Talhada/PE, Paranã/TO e São José dos Campos/SP, com base no Inquérito Policial 2021.0067966 SR/PF/GO. Referida operação se materializou por meio de Força Tarefa Previdenciária integrada pela Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Previdência, pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária e Trabalhista (CGINT), pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal e conduzida pela Delegacia Federal de Repressão aos Crimes Previdenciários em Goiás (Deleprev GO), que detectou as seguintes irregularidades na concessão de benefícios de Aposentadoria por Idade e Aposentadoria por Tempo de Contribuição:

a) atendimento de segurado para requerer benefício previdenciário sem o necessário agendamento;

b) concessão de benefício previdenciário sem efetuar o devido registro na base digital do Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição utilizados para as respectivas concessões;

c) concessão de benefício previdenciário com retroação injustificada da Data de Início de Benefício (DIB), gerando pagamentos indevidos anteriores à Data do Requerimento do Benefício (DER);

d) concessão de benefício previdenciário com inclusão de recolhimentos previdenciários diretamente no Sistema PRISMA, na categoria de contribuinte individual, sem que fossem localizados comprovantes dos respectivos recolhimentos, tampouco requerimentos para inclusão/atualização de contribuições no Sistema CNIS; e

e) concessão de benefício previdenciário a titular a quem havia sido indeferido requerimento anterior a benefício de mesma espécie, sem solicitar informações acerca do respectivo indeferimento ou, alternativamente, apresentar cópia integral do processo anterior.

5. No caso concreto, o benefício de Aposentadoria por Tempo de Contribuição em favor de Domingos Rodrigues Porto (NB 42/202.392.007-2) foi concedido sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição. A concessão se deu com base na inclusão de recolhimentos previdenciários na categoria de contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem comprovação do tempo trabalhado e sem constar do CNIS os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições. A inclusão de tempos fictícios impactou tanto o tempo de contribuição quanto o cômputo do tempo de carência. Excluídos os períodos irregulares, o segurado não cumpria o tempo de contribuição mínimo para ter direito ao benefício que lhe foi concedido. Além disso, o benefício foi habilitado por contingência, com Data do Início do Benefício anterior à data de concessão, o que gerou o pagamento de valores retroativos.

6. A despeito das irregularidades verificadas, o beneficiário Domingos Rodrigues Porto não foi arrolado como responsável no polo passivo da tomada de contas especial, uma vez que não foram identificados elementos que comprovassem a participação dolosa ou culposa do segurado na irregularidade apurada, tampouco indícios de conluio com a ex-servidora responsável, Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza. Conforme registrado no relatório do Tomador de Contas (peça 29, p. 3), a apuração administrativa limitou-se a constatar que o beneficiário não cumpriu os requisitos legais

para o recebimento do benefício, não tendo sido apurada conduta ilícita por ele praticada no momento do requerimento,

7. Tal entendimento está em consonância com a jurisprudência consolidada desta Corte de Contas, que tem afastado a responsabilização de beneficiários de prestações previdenciárias quando não há provas de sua participação ativa ou de conluio na fraude. O TCU, em diversos precedentes, como os 708/2022-Plenário, relator Ministro Marcos Bemquerer e 1.638/2022-2ª Câmara, relator Ministro Aroldo Cedraz, tem decidido que a mera condição de recebedor do benefício não é suficiente para ensejar a imputação de débito, sendo imprescindível a demonstração de conduta dolosa ou culposa do beneficiário. No caso concreto, diante da ausência de provas que indiquem a participação consciente do beneficiário na fraude, não se justifica sua inclusão no rol de responsáveis pelo ressarcimento ao erário.

8. A responsável arrolada na fase interna foi devidamente comunicada e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

9. No relatório da TCE (peça 29), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R$ 54.424,58, imputando responsabilidade a Shirley Valeria da Costa Barata Souza, na condição de servidora do INSS.

10. Em 7/11/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 33), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peças 34 e 35).

11. Em 9/12/2025, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 36).

12. Na instrução inicial (peça 41), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:

12.1. **Irregularidade:** concessão irregular de Aposentadoria por Tempo de Contribuição a Domingos Rodrigues Porto (NB 42/202.392.007-2) sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), mediante a inserção fraudulenta de recolhimentos previdenciários na categoria ‘contribuinte individual’ diretamente no Sistema Prisma, sem comprovação do tempo trabalhado e sem constar do CNIS os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições, o que possibilitou a concessão do benefício com base em tempos fictícios que impactaram tanto o tempo de contribuição quanto o cômputo do tempo de carência, sem os quais o segurado não cumpria o tempo de contribuição mínimo para ter direito à aposentadoria que lhe foi concedida. Além disso, o benefício foi habilitado por contingência, com Data do Início do Benefício (DIB) anterior à data de concessão, o que gerou o pagamento de valores retroativos.

12.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 16 e 17.

12.1.2. Normas infringidas: arts. 52 a 56 da Lei 8.213/1991; arts. 56, 60 e 62 do Decreto 3.048/1999; arts. 116, incisos I, II e III, e 117, inciso IX, da Lei 8.112/1990.

12.2. Débitos relacionados à responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
15/9/2021	783,58
6/10/2021	3.266,91
6/10/2021	0,32
15/9/2021	36.060,65
3/11/2021	3.266,91
15/9/2021	0,32

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
2/12/2021	3.266,91
15/9/2021	1.245,16
2/12/2021	3.266,91
4/1/2022	3.266,91

12.2.1. Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

12.2.2. **Responsável**: Shirley Valeria da Costa Barata Souza.

12.2.2.1. **Conduta:** conceder benefício previdenciário de Aposentadoria Por Tempo de Contribuição (NB 42/202.392.007-2) com informações inverídicas, sem suporte de documentos ou consultas idôneas.

12.2.2.2. Nexo de causalidade: a atuação da responsável foi determinante para a materialização do dano ao erário, pois, ao homologar e conceder o benefício com base em informações inverídicas, sem suporte de documentos ou consultas idôneas, permitiu que o segurado tivesse acesso a benefício previdenciário a que não teria direito, resultando em pagamento indevido e prejuízo ao patrimônio público.

12.2.2.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade ou de punibilidade identificado nos autos; é razoável supor que a responsável tinha plena consciência da ilicitude de sua conduta, uma vez que se valeu do cargo e de acesso privilegiado aos sistemas do INSS para homologar dados falsos, em desacordo com os requisitos legais e normativos, tendo sido apenada com demissão por infração disciplinar. Era exigível conduta diversa, qual seja, a estrita observância dos requisitos legais e a verificação da autenticidade da documentação apresentada para a concessão do benefício previdenciário.

13. Encaminhamento: citação.

14. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 42), foi efetuada citação da responsável, nos moldes abaixo:

b) Shirley Valeria da Costa Barata Souza – promovida a citação da responsável, conforme segue:

Comunicação: Ofício 12604/2026 – Seproc (peça 44) Data da Expedição: 15/4/2026 Data da Ciência: **30/4/2026** (peça 47) Nome Recebedor: Salmir Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 43). Fim do prazo para a defesa: 18/5/2026
Comunicação: Ofício 12605/2026 – Seproc (peça 45) Data da Expedição: 15/4/2026 Data da Ciência: **29/4/2026** (peça 46) Nome Recebedor: Luciana Marinho Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 43). Fim do prazo para a defesa: 14/5/2026

15. Consoante Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 48), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

16. Transcorrido o prazo regimental, a responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza permaneceu silente, devendo ser considerada revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN-TCU 98/2024

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

17. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador da

irregularidade sancionada sem que tenha havido a notificação da responsável pela autoridade administrativa federal competente (arts. 6º, inciso II e 29 da IN-TCU 98/2024), uma vez que o fato gerador ocorreu em 4/1/2022, e a responsável foi notificada sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:

1.1. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, por meio de Notificação Prévia acostada à peça 4, recebida em 7/6/2024, conforme assinatura da responsável (peça 4, p. 2).

Valor de Constituição da TCE

18. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2024 é de R$ 62.204,63, e que apesar de ser inferior ao limite de R$ 120.000,00 constitui TCE em conjunto com o débito 1914/2025, 1927/2025, 1932/2025, 1963/2025, 1968/2025, 1969/2025, 1971/2025, 1964/2025, 1965/2025, 1904/2025, 1905/2025, 1906/2025, 1907/2025, 1910/2025, 1913/2025, 1916/2025, 1957/2025, 1958/2025, 1962/2025, 1946/2025, 1966/2025, 1903/2025, 1909/2025, 1943/2025, 1947/2025, 1931/2025, 1935/2025, 1936/2025, 1937/2025, 1939/2025, 1940/2025, 1952/2025, 1954/2025, 1955/2025, 1949/2025, 1953/2025, 1959/2025, 1960/2025, 1925/2025, 1926/2025, 1928/2025, 1929/2025, 1930/2025, 1933/2025, 1934/2025, 1941/2025, 1945/2025, 1961/2025, 1970/2025, 1919/2025, 1948/2025, 1951/2025, 1901/2025, 1908/2025, 1911/2025, 1912/2025, 1895/2025, 1967/2025, 1917/2025, 1898/2025, 1915/2025, 1920/2025, 1897/2025, 1921/2025, 1922/2025, 1950/2025, 1900/2025, 1902/2025, 1923/2025 e 1924/2025, da mesma responsável, cuja soma ultrapassa o valor de R$ 120.000,00, na forma estabelecida pelos arts. 6º, § 1º e § 2º, e 29 da IN-TCU 98/2024.

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

19. A prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU) é regulamentada pela Resolução-TCU 344, de 11/10/2022, cujo art. 2º estabelece que o prazo prescricional é de cinco anos, contados a partir dos termos iniciais indicados no art. 4º, conforme cada caso. Além disso, a resolução prevê, nos arts. 5º (prescrição principal) e 8º (prescrição intercorrente), os eventos que podem interromper a contagem do prazo.

20. Sobre a prescrição principal, é essencial a distinção entre interrupção de caráter geral e interrupção de caráter pessoal, conforme destacado no Acórdão 2219/2023-TCU-Segunda Câmara (Relator Ministro Jhonatan de Jesus). O ato inequívoco de apuração dos fatos, por exemplo, possui natureza geral, pois constitui uma causa objetiva de interrupção do prazo prescricional e afeta todos os possíveis responsáveis de forma indistinta. Por outro lado, atos como a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, da Resolução-TCU 344/2022) são considerados causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos restritos ao responsável diretamente comunicado pelo TCU.

21. Já quanto à prescrição intercorrente, conforme o Acórdão 3246/2024-TCU-Segunda Câmara (Relator Ministro Antonio Anastasia), as causas subjetivas de interrupção da prescrição (como notificações, oitivas, citações e audiências) afetam todos os responsáveis, mesmo que se refiram apenas a um dos sujeitos da relação processual. Isso ocorre porque, nessas circunstâncias, não há paralisação do processo, conforme disposto no art. 8º da Resolução-TCU 344/2022.

22. Convém ainda destacar que o ato inequívoco que importe em apuração do fato exige identidade entre as irregularidades investigadas e aquelas que futuramente venham a justificar o exercício de pretensão punitiva e ressarcitória, conforme jurisprudência majoritária do STF e do TCU (MS 38.421-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJE de 06/10/2022; Acórdãos TCU 4203/2024-Segunda Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz e 1980/2025-Segunda Câmara, Relator Ministro Substituto Marcos Bemquerer).

23. Verificam-se nestes autos, de forma não exaustiva, porém suficientes à análise, os seguintes eventos processuais interruptivos do curso da prescrição, ocorridos tanto na fase interna quanto na fase externa desta TCE, segundo a Resolução-TCU 344/2022:

Evento	Data	Documento	Dispositivo da Resolução-TCU 344/2022	Efeito
	4/1/2022	Data do último pagamento	Art. 4°, inciso V	Marco inicial da

Evento	Data	Documento	Dispositivo da Resolução-TCU 344/2022	Efeito
		irregular (peça 28)		contagem do prazo prescricional
	30/9/2022	Relatório de Análise (peça 13, p. 30-32)	Art. 5°, inciso II	Interrupção da prescrição; marco inicial da prescrição intercorrente
	26/5/2023	Relatório de Análise da Fase de Defesa (peça 12)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições
	3/10/2025	Relatório do Tomador de Contas (peça 29)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições
	7/11/2025	Relatório do Controle Interno (peça 33)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições

24. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais têm o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que **não houve o transcurso do prazo de 5 (cinco) anos entre cada evento processual capaz de caracterizar a ocorrência da prescrição ordinária (quinquenal), tampouco de 3 (três) anos entre cada evento processual, que pudesse evidenciar a prescrição intercorrente**.

25. Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF anteriormente mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, **não ocorreu a prescrição das pretensões sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU**.

(...)

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações e da revelia

28. Preliminarmente, como se evidenciou na parte final da seção 'Histórico', pode-se concluir pela validade das comunicações enviadas na etapa processual anterior, tal como referendado pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual foi afirmada a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do 'Aviso de Recebimento (AR)R' no endereço do destinatário.

26. No caso vertente, a citação da responsável se deu em endereços provenientes da base de CPFs da Receita Federal, em sistema custodiado pelo TCU (peça 43). A entrega dos ofícios citatórios nesses endereços ficou comprovada (peças 44 a 47).

27. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor (Acórdãos 1.009/2018-TCU-Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas; e 2.369/2013-TCU-Plenário e 2.449/2013-TCU-Plenário, ambos Relator Ministro Benjamin Zymler). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

28. Ao não apresentar sua defesa, a responsável deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967: 'Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes'.

29. Embora a responsável não tenha apresentado alegações de defesa, em observância ao princípio da verdade real que orienta esta Corte, buscou-se identificar argumentos apresentados na fase interna que pudessem ser considerados em seu favor. No entanto, não houve manifestação da responsável em nenhuma etapa dessa fase, o que levou a instrução preliminar (peça 41) a concentrar-se

na análise das irregularidades indicadas pelo órgão instaurador e detectadas no exame das peças processuais, conforme a seguir:

30. A responsável foi chamada a se defender acerca da concessão fraudulenta do benefício de Aposentadoria por Tempo de Contribuição em favor de Domingos Rodrigues Porto (NB 42/202.392.007-2), concedido sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), mediante a inserção fraudulenta de recolhimentos previdenciários na categoria de contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem comprovação do tempo trabalhado e sem constar do CNIS os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições, o que possibilitou a concessão do benefício com base em tempos fictícios que impactaram o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI), sem os quais o segurado não cumpria o tempo de contribuição mínimo para ter direito à aposentadoria que lhe foi concedida, tendo todos os atos executórios (pré-habilitação, protocolo, inclusão/alteração de período de contribuição, informação de valores, atribuição da Data de Regularização da Documentação, despacho concessório, formatação, transmissão e retorno da concessão) sido realizados pela matrícula da responsável. Além disso, o benefício foi habilitado por contingência, com Data do Início do Benefício (DIB) anterior à data de concessão, o que gerou o pagamento de valores retroativos também indevidos.

31. A Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza figura como responsável em mais de cem outras TCEs em trâmite neste TCU envolvendo a concessão de benefícios potencialmente irregulares, todos alvo da operação policial 'Passa Régua', deflagrada em 30/11/2021, nos municípios de Goiânia/GO, Serra Talhada/PE, Paranã/TO e São José dos Campos/SP, resultado de Força Tarefa Previdenciária integrada pela Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Previdência, pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária e Trabalhista (CGINT), pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal e conduzida pela Delegacia Federal de Repressão aos Crimes Previdenciários em Goiás (Deleprev GO), que detectou as seguintes irregularidades na concessão de benefícios de Aposentadoria por Idade e Aposentadoria por Tempo de Contribuição:

a) atendimento de requerentes de benefício previdenciário sem o necessário agendamento;

b) concessão de benefício previdenciário sem efetuar o devido registro na base digital do Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição utilizados para as respectivas concessões;

c) concessão de benefício previdenciário com retroação injustificada da Data de Início de Benefício (DIB), gerando pagamentos indevidos anteriores à Data do Requerimento do Benefício (DER);

d) concessão de benefício previdenciário com inclusão de recolhimentos previdenciários diretamente no Sistema PRISMA, na categoria de contribuinte individual, sem comprovação do tempo trabalhado e sem que fossem localizados comprovantes dos respectivos recolhimentos, tampouco requerimentos para inclusão/atualização de contribuições no Sistema CNIS, adulterando o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI); e

e) concessão de benefício previdenciário a titular a quem havia sido indeferido requerimento anterior a benefício de mesma espécie, sem solicitar informações acerca do respectivo indeferimento ou, alternativamente, apresentar cópia integral do processo anterior.

32. Em inúmeros benefícios, todos os atos executórios (pré-habilitação, protocolo, inclusão/alteração de período de contribuição, informação de valores, atribuição da Data de Regularização da Documentação, despacho concessório, formatação, transmissão e retorno da concessão) foram realizados pela matrícula da responsável.

33. Verifica-se que desde a deflagração da operação policial, em 30/11/2021, houve vários atos de apuração dos fatos por parte do INSS, incluindo Processo Administrativo Disciplinar (PAD) instaurado em desfavor da ex-servidora, no âmbito do qual foram realizados interrogatório (peça 5) e indiciamento da responsável (peça 6), cuja defesa foi apreciada pela Comissão de PAD por meio de relatório à peça 8, parecer técnico opinativo (peça 9) e parecer jurídico (peça 10), tendo resultado na

aplicação de penalidade de demissão da responsável (peça 11). Da leitura das irregularidades e provas descritas nos documentos juntados aos autos, conclui-se que a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza foi a autora das ilicitudes que levaram à concessão de numerosos benefícios previdenciários fraudulentos, incluindo o benefício objeto dos presentes autos.

34. Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta da responsável, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU (Acórdãos 731/2008-TCU-Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz; 1.189/2009-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer; 4.072/2010-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Valmir Campelo; 6.182/2011-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira; e 2.064/2011-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Ubiratan Aguiar).

35. Dessa forma, a responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza deve ser considerada revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, e suas contas serem julgadas irregulares, condenando-a ao débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Dolo ou Erro Grosseiro no TCU (art. 28 da LINDB)

36. Cumpre avaliar, por fim, a caracterização do dolo, no caso concreto, tendo em vista a diretriz constante do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro – Lindb) acerca da responsabilização de agentes públicos no âmbito da atividade controladora do Estado. Desde a entrada em vigor da Lei 13.655/2018 (que inseriu os artigos 20 a 30 ao texto da Lindb), essa análise vem sendo incorporada cada vez mais aos acórdãos do TCU, com vistas a aprimorar a individualização das condutas e robustecer as decisões que aplicam sanções aos responsáveis.

37. No caso em tela, a irregularidade cometida pela responsável que, de forma fraudulenta, concedeu benefícios previdenciários indevidos, constitui ilícito de alta gravidade, praticado mediante dolo, o que justifica a inabilitação da responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal (art. 60 da Lei 8.443/1992).”

3. Com tais considerações, a unidade especializada, em uníssono e no essencial, apresentou a seguinte proposta de mérito para estes autos (peças 49, p. 17-20; 50 e 51):

3.1. considerar revel a responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

3.2. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, c/c arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, as contas da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, condenando-a ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU):

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
15/9/2021	783,58
6/10/2021	3.266,91
6/10/2021	0,32
15/9/2021	36.060,65
3/11/2021	3.266,91
15/9/2021	0,32
2/12/2021	3.266,91
15/9/2021	1.245,16
2/12/2021	3.266,91
4/1/2022	3.266,91

3.3. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992;

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

3.5. autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217, §1º, do Regimento Interno/TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas;

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

3.7. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992.

4. O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, anuiu ao encaminhamento alvitrado pela AudTCE, no sentido da irregularidade das contas, com a condenação ao pagamento do valor do débito e com a imposição da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 (peça 52).

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Em exame a Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, tendo por fundamento a concessão irregular de benefícios de "Aposentadoria por Tempo de Contribuição", NB 42/202.392.007-2, de titularidade do Sr. Domingos Rodrigues Porto.

2. A presente TCE foi instaurada em função da constatação de concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência: i) vínculos empregatícios; ii) cômputos de tempos de serviço; iii) de conversão de atividade especial e outros.

3. No relatório do tomador de contas, o prejuízo original foi quantificado em R$ 54.424,58 e a responsabilidade, atribuída à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza (peça 29).

4. No âmbito deste Tribunal, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) efetuou a citação somente da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, sem arrolar o beneficiário, porquanto, na linha de precedentes do TCU, não caberia incluí-lo no rol de responsáveis sem os elementos comprovantes de sua efetiva participação no conluio para a prática dos atos ora impugnados.

5. Assim, foi promovida a citação daquela responsável, para que recolhesse a importância do débito apurado e/ou encaminhasse ao Tribunal as alegações de defesa sobre a concessão irregular de benefício previdenciário em favor do Sr. Domingos Rodrigues Porto.

6. Devidamente citada, conforme atestam os Avisos de Recebimento insertos às peças 46 e 47, a responsável não apresentou defesa, tampouco recolheu o valor do débito indicado, restando configurada a sua revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

7. No mérito, a unidade instrutiva e o Ministério Público/TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, estão alinhados em sugerir que as contas da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza sejam julgadas irregulares com a condenação em débito, além da aplicação da multa insculpida no art. 57 da Lei 8.443/1992. A Unidade técnica também sugeriu a aplicação da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal.

8. É a síntese do essencial. Decido.

9. De plano, consigno que concordo com os entendimentos uniformes da unidade técnica e do MP/TCU, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações que teço a seguir.

10. É correto o entendimento da unidade especializada quanto à não ocorrência da prescrição, nos moldes do disposto na novel Resolução/TCU 344/2022, consoante o exame levado a efeito nos itens 19 a 25 da instrução transcrita no Relatório precedente.

11. Ademais, embora o valor de constituição desta TCE seja cerca de R$ 62 mil, atualizado até 1º/1/2024, ou seja, inferior ao limite de R$ 120.000,00, como apontado pela AudTCE, o somatório dos prejuízos ao erário de responsabilidade da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza com os demais débitos indicados no item 18 da instrução constante do Relatório **supra** ultrapassa o montante retrocitado, de modo que a presente TCE pode seguir seu curso, nos termos dos arts. 6º, § 1º e § 2º, e 29 da Instrução Normativa – IN/TCU 98/2024.

12. Quanto ao mérito, segundo apuração do INSS no Processo Administrativo Disciplinar – PAD 35014.132412/2023-38 (peça 8), restou comprovado que a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, então ocupante do cargo de Técnico do Seguro Social na agência do INSS/GO, deu azo à concessão irregular de Aposentadoria por Tempo de Contribuição sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), mediante a inserção fraudulenta de recolhimentos previdenciários na categoria contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem constar do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições.

13. O ato acima descrito ensejou a concessão do benefício ao Sr. Domingos Rodrigues Porto, com base em tempos fictícios que impactaram tanto o tempo de contribuição quanto o cômputo do tempo de carência, sem os quais o segurado não cumpria o tempo de contribuição mínimo para ter direito à aposentadoria que lhe foi concedida.

14. Também ficou assente que o benefício foi habilitado por contingência, com data de início da aposentadoria anterior à data de concessão, gerando o pagamento de valores retroativos sem a devida juntada de elementos que autorizassem a respectiva concessão.

15. Em função de tais fatos, a responsável foi demitida do INSS na data de 19 de maio de 2025, consoante a Portaria PRES/INSS 116, de 19/05/2025 (peça 11).

16. Insta destacar que, de acordo com a AudTCE, a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza figura como responsável em mais de 100 outras Tomadas de Contas Especiais em trâmite neste TCU envolvendo a concessão de benefícios potencialmente irregulares.

17. A irregularidade foi objeto da operação policial "Passa Régua", deflagrada em 30/11/2021, nos municípios de Goiânia/GO, Serra Talhada/PE, Paranã/TO e São José dos Campos/SP, resultado de Força Tarefa Previdenciária integrada pela Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Previdência, pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária e Trabalhista (CGINT), pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal, a qual culminou, conforme o Parecer Jurídico da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, na prisão da responsável (peça 10, item 30, p. 6).

18. Ainda de acordo com aquele documento, há estimativa de prejuízo aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social da ordem de R$ 6,6 milhões (peça 10, item 34, p. 8).

19. Tendo em vista o conjunto probatório constante dos autos e a falta de produção de defesa da responsável acerca da culpa na concessão do benefício indevido – dado que optou pela revelia –, cabe ao Tribunal julgar irregulares suas contas, com a imputação do débito calculado e a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, haja vista grave inobservância pela Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza do dever de cuidado no trato com a coisa pública, em um claro exemplo, na melhor das hipóteses, de erro grosseiro a que alude o art. 28 da LINDB.

20. Além da multa, em consonância com o parecer da AudTCE, bem como com a jurisprudência desta Corte (**v.g**. Acórdãos/Plenário 1.607 e 1.608/2026, ambos da relatoria do Ministro Benjamin Zymler; 1.508/2026, da relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus; 1.385/2026, da relatoria do Ministro Antônio Anastasia; 1.137 e 1.138, ambos de 2026 e da relatoria do Ministro Bruno Dantas; e

1.970/2026, de minha relatoria), e considerando a irregularidade cometida pela responsável que, de forma fraudulenta, concedeu benefícios previdenciários indevidos, constituindo-se em ilícito de alta gravidade, entendo pertinente que este Tribunal aplique a sanção de inabilitação à responsável aqui arrolada, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, com fulcro nos arts. 60 da Lei Orgânica do TCU e 270 do Regimento Interno/TCU.

21. Noutro giro, acolho o entendimento da AudTCE e do MP/TCU de que inexistem elementos nos autos que justificassem a inclusão do Sr. Domingos Rodrigues Porto, na condição de segurado, no rol de responsáveis desta Tomada de Contas Especial, pois não restou comprovada a sua participação na fraude ora examinada.

22. Por fim, cabe dar ciência do Acórdão que sobrevier à Procuradoria da República no Estado de Goiás, com fundamento no art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU, e ao Instituto Nacional do Seguro Social.

Ante o exposto, manifesto-me por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 30 de setembro de 2026.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2675/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.547/2025-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsável: Shirley Valeria da Costa Barata Souza (631.395.452-15).
4. Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

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

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

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

Data de ocorrência	**Valor histórico (R$)**
15/9/2021	783,58
6/10/2021	3.266,91
6/10/2021	0,32
15/9/2021	36.060,65
3/11/2021	3.266,91

15/9/2021	0,32
2/12/2021	3.266,91
15/9/2021	1.245,16
2/12/2021	3.266,91
4/1/2022	3.266,91

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

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

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

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

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

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

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2675-38/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa (Relator) e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC-024.675/2025-3
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
Responsável: Shirley Valeria da Costa Barata Souza (631.395.452-15).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FRAUDE NA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES, COM DÉBITO E MULTA. APLICAÇÃO DA PENALIDADE DE INABILITAÇÃO PARA EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.

RELATÓRIO

Trata-se da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, tendo por fundamento a concessão irregular do benefício de "Aposentadoria por Tempo de Contribuição", NB 42/202.859.742-3, de titularidade da Sra. Emília Tomázia Carneiro Rebouças.

2. Transcrevo, a seguir, com os devidos ajustes de forma, excerto da instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), na qual os fatos atinentes a este processo são descritos e analisados (peça 50):

"**HISTÓRICO**

2. Em 28/7/2025, o dirigente do Instituto Nacional do Seguro Social autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 1922/2025.

3. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:

'Concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência (vínculos empregatícios, cômputos de tempos de serviço, de conversão de atividade especial e outros).'

4. A apuração desta tomada de contas especial teve origem na Operação Policial denominada 'Passa Régua', deflagrada em 30/11/2021, nos municípios de Goiânia/GO, Serra Talhada/PE, Paranã/TO e São José dos Campos/SP, com base no Inquérito Policial 2021.0067966 SR/PF/GO. Referida operação se materializou por meio de Força Tarefa Previdenciária integrada pela Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Previdência, pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária e Trabalhista (CGINT), pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal e conduzida pela Delegacia Federal de Repressão aos Crimes Previdenciários em Goiás (Deleprev GO), que detectou as seguintes irregularidades na concessão de benefícios de Aposentadoria por Idade e Aposentadoria por Tempo de Contribuição:

a) atendimento de requerentes de benefício previdenciário sem o necessário agendamento;

b) concessão de benefício previdenciário sem efetuar o devido registro na base digital do Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição utilizados para as respectivas concessões;

c) concessão de benefício previdenciário com retroação injustificada da Data de Início de Benefício (DIB), gerando pagamentos indevidos anteriores à Data do Requerimento do Benefício (DER);

d) concessão de benefício previdenciário com inclusão de recolhimentos previdenciários diretamente no Sistema PRISMA, na categoria de contribuinte individual, sem comprovação do tempo trabalhado e sem que fossem localizados comprovantes dos respectivos recolhimentos, tampouco requerimentos para inclusão/atualização de contribuições no Sistema CNIS, adulterando o tempo de

contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI); e

e) concessão de benefício previdenciário a titular a quem havia sido indeferido requerimento anterior a benefício de mesma espécie, sem solicitar informações acerca do respectivo indeferimento ou, alternativamente, apresentar cópia integral do processo anterior. Em inúmeros benefícios, todos os atos executórios (pré-habilitação, protocolo, inclusão/alteração de período de contribuição, informação de valores, atribuição da Data de Regularização da Documentação, despacho concessório, formatação, transmissão e retorno da concessão) foram realizados pela matrícula da servidora.

5. No caso concreto, o benefício de Aposentadoria por Tempo de Contribuição em favor de Emília Tomázia Carneiro Rebouças (NB 42/202.859.742-3) foi concedido sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição. A concessão se deu com base na inclusão de recolhimentos previdenciários na categoria de contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem comprovação do tempo trabalhado e sem constar do CNIS os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições. A inclusão de tempos fictícios impactou o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI). Excluídos os períodos irregulares, a segurada não cumpria o tempo de contribuição mínimo para ter direito ao benefício que lhe foi concedido, tendo todos os atos executórios (pré-habilitação, protocolo, inclusão/alteração de período de contribuição, informação de valores, atribuição da Data de Regularização da Documentação, despacho concessório, formatação, transmissão e retorno da concessão) sido realizados pela matrícula da responsável. Além disso, o benefício foi habilitado por contingência, com Data do Início do Benefício anterior à data de concessão, o que gerou o pagamento de valores retroativos indevidos.

6. A despeito das irregularidades verificadas, a beneficiária Emília Tomázia Carneiro Rebouças não foi arrolada como responsável no polo passivo da tomada de contas especial, uma vez que não foram identificados elementos que comprovassem a participação dolosa ou culposa da segurada na irregularidade apurada, tampouco indícios de conluio com a ex-servidora responsável, Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza. Conforme registrado no relatório do Tomador de Contas (peça 29, p. 3), a apuração administrativa limitou-se a constatar que a beneficiária não cumpriu os requisitos legais para o recebimento do benefício, não tendo sido apurada conduta ilícita por ela praticada no momento do requerimento.

7. Tal entendimento está em consonância com a jurisprudência consolidada desta Corte de Contas, que tem afastado a responsabilização de beneficiários de prestações previdenciárias quando não há provas de sua participação ativa ou de conluio na fraude. O TCU, em diversos precedentes, como os 708/2022-Plenário, relator Ministro Marcos Bemquerer e 1.638/2022-2ª Câmara, relator Ministro Aroldo Cedraz, tem decidido que a mera condição de recebedor do benefício não é suficiente para ensejar a imputação de débito, sendo imprescindível a demonstração de conduta dolosa ou culposa do beneficiário. No caso concreto, diante da ausência de provas que indiquem a participação consciente da beneficiária na fraude, não se justifica sua inclusão no rol de responsáveis pelo ressarcimento ao erário.

8. A responsável arrolada na fase interna foi devidamente comunicada e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

9. No relatório da TCE (peça 29), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R$ 42.089,98, imputando responsabilidade a Shirley Valeria da Costa Barata Souza, na condição de servidora do INSS.

10. Em 10/11/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 33), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela Irregularidade das presentes contas (peças 34 e 35).

11. Em 15/12/2025, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do

dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 36).

12. Na instrução inicial (peça 41), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:

12.1. **Irregularidade:** concessão irregular de Aposentadoria por Tempo de Contribuição a Emília Tomázia Carneiro Rebouças (NB 42/202.859.742-3) sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), mediante a inserção fraudulenta de recolhimentos previdenciários na categoria de contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem comprovação do tempo trabalhado e sem constar do CNIS os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições, o que possibilitou a concessão do benefício com base em tempos fictícios que impactaram o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI), sem os quais a segurada não cumpria o tempo de contribuição mínimo para ter direito à aposentadoria que lhe foi concedida. Além disso, o benefício foi habilitado por contingência, com Data do Início do Benefício (DIB) anterior à data de concessão, o que gerou o pagamento de valores retroativos.

12.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 6, 8, 9, 11, 12, 13, 16 e 17.

12.1.2. Normas infringidas: arts. 52 a 56 da Lei 8.213/1991; arts. 56, 60 e 62 do Decreto 3.048/1999; arts. 116, incisos I, II e III, e 117, inciso IX, da Lei 8.112/1990.

12.2. Débitos relacionados à responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
3/11/2021	0,35
3/11/2021	32.003,57
2/12/2021	2.783,62
3/11/2021	1.282,23
2/12/2021	2.783,62
4/1/2022	2.783,62
3/11/2021	452,97

12.2.1. Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

12.2.2. **Responsável**: Shirley Valeria da Costa Barata Souza.

12.2.2.1. **Conduta**: conceder benefício previdenciário de Aposentadoria por Tempo de Contribuição (NB 42/202.859.742-3) com informações inverídicas, sem suporte de documentos ou consultas idôneas.

12.2.2.2. Nexo de causalidade: a atuação da responsável foi determinante para a materialização do dano ao erário, pois, ao homologar e conceder o benefício com base em informações inverídicas, sem suporte de documentos ou consultas idôneas, permitiu que a segurada tivesse acesso a benefício previdenciário a que não teria direito, resultando em pagamento indevido e prejuízo ao patrimônio público.

12.2.2.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade ou de punibilidade identificado nos autos; é razoável supor que a responsável tinha plena consciência da ilicitude de sua conduta, uma vez que se valeu do cargo e de acesso privilegiado aos sistemas do INSS para homologar dados falsos, em desacordo com os requisitos legais e normativos, tendo sido apenada com demissão por infração disciplinar. Era exigível conduta diversa, qual seja, a estrita observância dos requisitos legais e a verificação da autenticidade da documentação apresentada para a concessão do benefício previdenciário.

13. Encaminhamento: citação.

14. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 42), foi efetuada citação da responsável,

nos moldes abaixo:

a) Shirley Valeria da Costa Barata Souza (...):

Comunicação: Ofício 13619/2026 – Seproc (peça 44). Data da Expedição: 27/4/2026. Data da Ciência: **5/5/2026** (peça 47). Nome Recebedor: Salmir Oliveira. Observação: Ofício enviado para o endereço da responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 43). Fim do prazo para a defesa: 20/5/2026.
Comunicação: Ofício 13620/2026 – Seproc (peça 45). Data da Expedição: 27/4/2026. Data da Ciência: **29/4/2026** (peça 46). Nome Recebedor: Luciana Marinho. Observação: Ofício enviado para o endereço da responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 43). Fim do prazo para a defesa: 14/5/2026.

15. Consoante Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 49), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

16. Transcorrido o prazo regimental, a responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza permaneceu silente, devendo ser considerada revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN-TCU 98/2024

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

17. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador da irregularidade sancionada sem que tenha havido a notificação da responsável pela autoridade administrativa federal competente (arts. 6º, inciso II e 29 da IN-TCU 98/2024), uma vez que o fato gerador ocorreu em 4/1/2022, e a responsável foi notificada sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:

17.1. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, por meio de Notificação Prévia acostada à peça 4, recebida em 7/6/2024, conforme assinatura da responsável (peça 4, p. 2).

Valor de Constituição da TCE

18. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1º/1/2024 é de R$ 47.257,24, e que apesar de ser inferior ao limite de R$ 120.000,00 constitui TCE em conjunto com o débito 1921/2025, 1928/2025, 1941/2025, 1963/2025, 1969/2025, 1895/2025, 1930/2025, 1929/2025, 1937/2025, 1908/2025, 1917/2025, 1900/2025, 1946/2025, 1920/2025, 1960/2025, 1897/2025, 1948/2025, 1902/2025, 1943/2025, 1919/2025, 1958/2025, 1901/2025, 1970/2025, 1912/2025, 1925/2025, 1931/2025, 1904/2025, 1926/2025, 1965/2025, 1966/2025, 1898/2025, 1957/2025, 1962/2025, 1932/2025, 1961/2025, 1971/2025, 1906/2025, 1935/2025, 1918/2025, 1927/2025, 1954/2025, 1945/2025, 1907/2025, 1903/2025, 1933/2025, 1964/2025, 1967/2025, 1940/2025, 1953/2025, 1915/2025, 1924/2025, 1905/2025, 1910/2025, 1911/2025, 1909/2025, 1968/2025, 1947/2025, 1949/2025, 1934/2025, 1950/2025, 1936/2025, 1951/2025, 1955/2025, 1916/2025, 1939/2025, 1923/2025, 1913/2025, 1952/2025, 1914/2025 e 1959/2025, da mesma responsável cuja soma ultrapassa o valor de R$ 120.000,00, na forma estabelecida pelos arts. 6º, § 1º e § 2º, e 29 da IN-TCU 98/2024.

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

19. A prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU) é regulamentada pela Resolução-TCU 344, de 11/10/2022, cujo art. 2º estabelece que o prazo prescricional é de cinco anos, contados a partir dos termos iniciais indicados no art. 4º, conforme cada caso. Além disso, a resolução prevê, nos arts. 5º (prescrição principal) e 8º (prescrição intercorrente),

os eventos que podem interromper a contagem do prazo.

20. Sobre a prescrição principal, é essencial a distinção entre interrupção de caráter geral e interrupção de caráter pessoal, conforme destacado no Acórdão 2219/2023-TCU-Segunda Câmara (Relator Ministro Jhonatan de Jesus). O ato inequívoco de apuração dos fatos, por exemplo, possui natureza geral, pois constitui uma causa objetiva de interrupção do prazo prescricional e afeta todos os possíveis responsáveis de forma indistinta. Por outro lado, atos como a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, da Resolução-TCU 344/2022) são considerados causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos restritos ao responsável diretamente comunicado pelo TCU.

21. Já quanto à prescrição intercorrente, conforme o Acórdão 3246/2024-TCU-Segunda Câmara (Relator Ministro Antonio Anastasia), as causas subjetivas de interrupção da prescrição (como notificações, oitivas, citações e audiências) afetam todos os responsáveis, mesmo que se refiram apenas a um dos sujeitos da relação processual. Isso ocorre porque, nessas circunstâncias, não há paralisação do processo, conforme disposto no art. 8º da Resolução-TCU 344/2022.

22. Convém ainda destacar que o ato inequívoco que importe em apuração do fato exige identidade entre as irregularidades investigadas e aquelas que futuramente venham a justificar o exercício de pretensão punitiva e ressarcitória, conforme jurisprudência majoritária do STF e do TCU (MS 38.421-AgR, Relator Ministro Roberto Barroso, Primeira Turma, DJE de 06/10/2022; Acórdãos TCU 4203/2024-Segunda Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz e 1980/2025-Segunda Câmara, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa).

23. Verificam-se nestes autos, de forma não exaustiva, porém suficientes à análise, os seguintes eventos processuais interruptivos do curso da prescrição, ocorridos tanto na fase interna quanto na fase externa desta TCE, segundo a Resolução-TCU 344/2022:

Evento	**Data**	**Documento**	**Dispositivo da Resolução-TCU 344/2022**	**Efeito**
	4/1/2022	Data do último pagamento irregular (peça 28)	Art. 4°, inciso V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
	3/10/2022	Relatório de Análise (peça 13, p. 26-28)	Art. 5°, inciso II	Interrupção da prescrição; marco inicial da prescrição intercorrente
	23/3/2023	Relatório de Análise da Fase de Defesa (peça 12)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições
	3/10/2025	Relatório do Tomador de Contas (peça 29)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições
	10/11/2025	Relatório do Controle Interno (peça 33)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições

24. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais têm o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que **não houve o transcurso do prazo de 5 (cinco) anos entre cada evento processual capaz de caracterizar a ocorrência da prescrição ordinária (quinquenal), tampouco de 3 (três) anos entre cada evento processual, que pudesse evidenciar a prescrição intercorrente**.

25. Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF anteriormente mencionado, bem

como a vigente regulamentação do Tribunal, **não ocorreu a prescrição das pretensões sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU**.

(...)

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações e da revelia

28. Preliminarmente, como se evidenciou na parte final da seção 'Histórico', pode-se concluir pela validade das comunicações enviadas na etapa processual anterior, tal como referendado pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual foi afirmada a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do 'AR' no endereço do destinatário.

29. No caso vertente, a citação da responsável se deu em endereço proveniente da base de CPFs da Receita Federal e do TSE, em sistemas custodiados pelo TCU (peça 43). A entrega dos ofícios citatórios nesses endereços ficou comprovada (peças 44 a 47).

30. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor (Acórdãos 1.009/2018-TCU-Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas; e 2.369/2013-TCU-Plenário e 2.449/2013-TCU-Plenário, ambos Relator Ministro Benjamin Zymler). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

31. Ao não apresentar sua defesa, a responsável deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967: 'Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes'.

32. Embora a responsável não tenha apresentado alegações de defesa, em observância ao princípio da verdade real que orienta esta Corte, buscou-se identificar argumentos apresentados na fase interna que pudessem ser considerados em seu favor. No entanto, não houve manifestação da responsável em nenhuma etapa dessa fase, o que levou a instrução preliminar (peça 41) a concentrar-se na análise das irregularidades indicadas pelo órgão instaurador e detectadas no exame das peças processuais, conforme a seguir:

33. A responsável foi chamada a se defender acerca da concessão fraudulenta do benefício de Aposentadoria por Tempo de Contribuição em favor de Emília Tomázia Carneiro Rebouças (NB 42/202.859.742-3), concedido sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), mediante a inserção fraudulenta de recolhimentos previdenciários na categoria de contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem comprovação do tempo trabalhado e sem constar do CNIS os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições, o que possibilitou a concessão do benefício com base em tempos fictícios que impactaram o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI), sem os quais a segurada não cumpria o tempo de contribuição mínimo para ter direito à aposentadoria que lhe foi concedida, tendo todos os atos executórios (pré-habilitação, protocolo, inclusão/alteração de período de contribuição, informação de valores, atribuição da Data de Regularização da Documentação, despacho concessório, formatação, transmissão e retorno da concessão) sido realizados pela matrícula da responsável. Além disso, o benefício foi habilitado por contingência, com Data do Início do Benefício (DIB) anterior à data de concessão, o que gerou o pagamento de valores retroativos também indevidos.

34. A Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza figura como responsável em mais de cem outras TCEs em trâmite neste TCU envolvendo a concessão de benefícios potencialmente irregulares, todos alvo da operação policial 'Passa Régua', deflagrada em 30/11/2021, nos municípios de Goiânia/GO,

Serra Talhada/PE, Paranã/TO e São José dos Campos/SP, resultado de Força Tarefa Previdenciária integrada pela Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Previdência, pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária e Trabalhista (CGINT), pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal e conduzida pela Delegacia Federal de Repressão aos Crimes Previdenciários em Goiás (Deleprev GO), que detectou as seguintes irregularidades na concessão de benefícios de Aposentadoria por Idade e Aposentadoria por Tempo de Contribuição:

a) atendimento de requerentes de benefício previdenciário sem o necessário agendamento;

b) concessão de benefício previdenciário sem efetuar o devido registro na base digital do Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição utilizados para as respectivas concessões;

c) concessão de benefício previdenciário com retroação injustificada da Data de Início de Benefício (DIB), gerando pagamentos indevidos anteriores à Data do Requerimento do Benefício (DER);

d) concessão de benefício previdenciário com inclusão de recolhimentos previdenciários diretamente no Sistema PRISMA, na categoria de contribuinte individual, sem comprovação do tempo trabalhado e sem que fossem localizados comprovantes dos respectivos recolhimentos, tampouco requerimentos para inclusão/atualização de contribuições no Sistema CNIS, adulterando o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI); e

e) concessão de benefício previdenciário a titular a quem havia sido indeferido requerimento anterior a benefício de mesma espécie, sem solicitar informações acerca do respectivo indeferimento ou, alternativamente, apresentar cópia integral do processo anterior.

35. Em inúmeros benefícios, todos os atos executórios (pré-habilitação, protocolo, inclusão/alteração de período de contribuição, informação de valores, atribuição da Data de Regularização da Documentação, despacho concessório, formatação, transmissão e retorno da concessão) foram realizados pela matrícula da responsável.

36. Verifica-se que desde a deflagração da operação policial, em 30/11/2021, houve vários atos de apuração dos fatos por parte do INSS, incluindo Processo Administrativo Disciplinar (PAD) instaurado em desfavor da ex-servidora, no âmbito do qual foram realizados interrogatório (peça 5) e indiciamento da responsável (peça 6), cuja defesa foi apreciada pela Comissão de PAD por meio de relatório à peça 8, parecer técnico opinativo (peça 9) e parecer jurídico (peça 10), tendo resultado na aplicação de penalidade de demissão da responsável (peça 11). Da leitura das irregularidades e provas descritas nos documentos juntados aos autos, conclui-se que a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza foi a autora das ilicitudes que levaram à concessão de numerosos benefícios previdenciários fraudulentos, incluindo o benefício objeto dos presentes autos.

37. Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta da responsável, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU (Acórdãos 731/2008-TCU-Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz; 1.189/2009-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer; 4.072/2010-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Valmir Campelo; 6.182/2011-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira; e 2.064/2011-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Ubiratan Aguiar).

38. Dessa forma, a responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza deve ser considerada revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, e suas contas serem julgadas irregulares, condenando-a ao débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Dolo ou Erro Grosseiro no TCU (art. 28 da LINDB)

39. Cumpre avaliar, por fim, a caracterização do dolo, no caso concreto, tendo em vista a diretriz constante do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro - Lindb) acerca da responsabilização de agentes públicos no âmbito da atividade controladora do Estado. Desde a entrada em vigor da Lei 13.655/2018 (que inseriu os artigos 20 a 30 ao texto da Lindb), essa

análise vem sendo incorporada cada vez mais aos acórdãos do TCU, com vistas a aprimorar a individualização das condutas e robustecer as decisões que aplicam sanções aos responsáveis.

40. No caso em tela, a irregularidade cometida pela responsável que, de forma fraudulenta, concedeu benefícios previdenciários indevidos, constitui ilícito de alta gravidade, praticado mediante dolo, o que justifica a inabilitação da responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal (art. 60 da Lei 8.443/1992)."

3. Com tais considerações, a unidade especializada, em uníssono e no essencial, apresentou a seguinte proposta de mérito para estes autos (peças 50, p. 17-19; 51 e 52):

3.1. considerar revel a responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza), para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

3.2. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas **b** e **c**, c/c arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, as contas da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, condenando-a ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social (art. 23, inciso III, alínea "a", da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU):

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
3/11/2021	0,35
3/11/2021	32.003,57
2/12/2021	2.783,62
3/11/2021	1.282,23
2/12/2021	2.783,62
4/1/2022	2.783,62
3/11/2021	452,97

3.3. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992;

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

3.5. autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217, §1º, do Regimento Interno/TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas;

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

3.7. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992.

4. O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, anuiu ao encaminhamento alvitrado pela AudTCE (peça 53).

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Em exame a Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, tendo por fundamento a concessão irregular do benefício de "Aposentadoria por Tempo de Contribuição", NB 42/202.859.742-3, de titularidade da Sra. Emília Tomázia Carneiro Rebouças.

2. A presente TCE foi instaurada em função da constatação de concessão irregular de

benefício previdenciário de aposentadoria, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência: i) vínculos empregatícios; ii) cômputos de tempos de serviço; iii) de conversão de atividade especial e outros.

3. No relatório do tomador de contas, o prejuízo original foi quantificado em R$ 42.089,98 e a responsabilidade, atribuída à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza (peça 29).

4. No âmbito deste Tribunal, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) efetuou a citação somente da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, sem arrolar a beneficiária, porquanto, na linha de precedentes do TCU, não caberia incluí-la no rol de responsáveis sem os elementos comprovantes de sua efetiva participação no conluio para a prática dos atos ora impugnados.

5. Assim, foi promovida a citação daquela responsável, para que recolhesse a importância do débito apurado e/ou encaminhasse ao Tribunal as alegações de defesa sobre a concessão irregular do benefício em favor da Sra. Emília Tomázia Carneiro Rebouças.

6. Devidamente citada, conforme atestam os Avisos de Recebimento insertos às peças 46 e 47, a responsável não apresentou defesa, tampouco recolheu o valor do débito indicado, restando configurada a sua revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

7. No mérito, a unidade instrutiva (peças 50/52) e o Ministério Público/TCU (peça 53), representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, estão alinhados em sugerir que as contas da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza sejam julgadas irregulares, com a condenação em débito e com a aplicação da multa insculpida no art. 57 da Lei 8.443/1992 e da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal.

8. É a síntese do essencial. Decido.

9. De plano, consigno que concordo com os entendimentos uniformes da unidade técnica e do MP/TCU, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações que teço a seguir.

10. É correto o entendimento da unidade especializada quanto à não ocorrência da prescrição, nos moldes do disposto na novel Resolução/TCU 344/2022, consoante o exame levado a efeito nos itens 19 a 25 da instrução transcrita no Relatório precedente.

11. Ademais, embora o valor de constituição desta TCE seja cerca de R$ 47 mil, atualizado até 1º/01/2024, ou seja, inferior ao limite de R$ 120.000,00, como apontado pela AudTCE, o somatório dos prejuízos ao erário de responsabilidade da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza com os demais débitos indicados no item 18 da instrução constante do Relatório **supra** ultrapassa o montante retrocitado, de modo que a presente TCE pode seguir seu curso, nos termos dos arts. 6º, § 1º e § 2º, e 29 da Instrução Normativa – IN/TCU 98/2024.

12. Quanto ao mérito, segundo apuração do INSS no Processo Administrativo Disciplinar – PAD 35014.132412/2023-38 (peça 8), restou comprovado que a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, então ocupante do cargo de Técnico do Seguro Social na agência do INSS/GO, deu azo à concessão irregular de Aposentadoria por Tempo de Contribuição sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), mediante a inserção fraudulenta de recolhimentos previdenciários na categoria contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem constar do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições.

13. O ato acima descrito ensejou a concessão do benefício à Sra. Emília Tomázia Carneiro Rebouças, com base em tempos fictícios que impactaram tanto o tempo de contribuição quanto o cômputo do tempo de carência, sem os quais a segurada não cumpria o tempo de contribuição mínimo para ter direito à aposentadoria que lhe foi concedida.

14. Também ficou assente que o benefício foi habilitado por contingência, com data de início da aposentadoria anterior à data de concessão, gerando o pagamento de valores retroativos sem a devida juntada de elementos que autorizassem a respectiva concessão.

15. Em função de tais fatos, a responsável foi demitida do INSS na data de 19 de maio de 2025, consoante a Portaria PRES/INSS 116, de 19/05/2025 (peça 11).

16. Insta destacar que, de acordo com a AudTCE, a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza figura como responsável em mais de 100 outras Tomadas de Contas Especiais em trâmite neste TCU envolvendo a concessão de benefícios potencialmente irregulares.

17. A irregularidade foi objeto da operação policial "Passa Régua", deflagrada em 30/11/2021, nos municípios de Goiânia/GO, Serra Talhada/PE, Paranã/TO e São José dos Campos/SP, resultado de Força Tarefa Previdenciária integrada pela Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Previdência, pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária e Trabalhista (CGINT), pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal, a qual culminou, conforme o Parecer Jurídico da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, na prisão da responsável (peça 10, item 30, p. 6).

18. Ainda de acordo com aquele documento, há estimativa de prejuízo aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social da ordem de R$ 6,6 milhões (peça 10, item 34, p. 8).

19. Tendo em vista o conjunto probatório constante dos autos e a falta de produção de defesa da responsável acerca da culpa na concessão do benefício indevido – dado que optou pela revelia –, cabe ao Tribunal julgar irregulares suas contas, com a imputação do débito calculado e a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, haja vista grave inobservância pela Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza do dever de cuidado no trato com a coisa pública, em um claro exemplo, na melhor das hipóteses, de erro grosseiro a que alude o art. 28 da LINDB.

20. Além da multa, em consonância com os pareceres emitidos nos autos, bem como com a jurisprudência desta Corte (**v.g**. Acórdãos/Plenário 1.607 e 1.608/2026, ambos da relatoria do Ministro Benjamin Zymler; 1.508/2026, da relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus; 1.385/2026, da relatoria do Ministro Antônio Anastasia; 1.137 e 1.138, ambos de 2026 e da relatoria do Ministro Bruno Dantas; e 1.970/2026, de minha relatoria), e considerando a irregularidade cometida pela responsável que, de forma fraudulenta, concedeu benefícios previdenciários indevidos, constituindo-se em ilícito de alta gravidade, entendo pertinente que este Tribunal aplique a sanção de inabilitação à responsável aqui arrolada, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, com fulcro nos arts. 60 da Lei Orgânica do TCU e 270 do Regimento Interno/TCU.

21. Outrossim, acolho o entendimento da AudTCE e do MP/TCU de que inexistem elementos nos autos que justificassem a inclusão da Sra. Emília Tomázia Carneiro Rebouças, na condição de segurada, no rol de responsáveis desta Tomada de Contas Especial, pois não restou comprovada a sua participação na fraude ora examinada.

22. Por fim, cabe dar ciência do Acórdão que sobrevier à Procuradoria da República no Estado de Goiás, com fundamento no art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU, e ao Instituto Nacional do Seguro Social.

Ante o exposto, manifesto-me por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 30 de setembro de 2026.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2676/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.675/2025-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsável: Shirley Valeria da Costa Barata Souza (631.395.452-15).
4. Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.

7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

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

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

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

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
3/11/2021	0,35
3/11/2021	32.003,57
2/12/2021	2.783,62
3/11/2021	1.282,23
2/12/2021	2.783,62
4/1/2022	2.783,62
3/11/2021	452,97

9.2. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 7.000,00 (sete mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

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

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

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

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

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2676-38/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa (Relator) e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC-024.677/2025-6
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
Responsável: Shirley Valeria da Costa Barata Souza (631.395.452-15).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FRAUDE NA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES, COM DÉBITO E MULTA. APLICAÇÃO DA PENALIDADE DE INABILITAÇÃO PARA EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.

RELATÓRIO

Trata-se da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, tendo por fundamento a concessão irregular do benefício de "Aposentadoria por Tempo de Contribuição", NB 42/202.392.243-1, de titularidade do Sr. Francisco Cleiton Ximenes Uchôa.

2. Transcrevo, a seguir, com os devidos ajustes de forma, excerto da instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), na qual os fatos atinentes a este processo são descritos e analisados (peça 51):

"**HISTÓRICO**

2. Em 28/7/2025, o dirigente do Instituto Nacional do Seguro Social autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 1915/2025.

3. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:

'Concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência (vínculos empregatícios, cômputos de tempos de serviço, de conversão de atividade especial e outros).'

4. A apuração desta tomada de contas especial teve origem a partir da Operação Policial denominada 'Passa Régua', deflagrada em 30/11/2021, nos municípios de Goiânia/GO, Serra Talhada/PE,

Paranã/TO e São José dos Campos/SP, com base no Inquérito Policial 2021.0067966 SR/PF/GO. Referida operação se materializou por meio de Força Tarefa Previdenciária integrada pela Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Previdência, pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária e Trabalhista (CGINT), pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal e conduzida pela Delegacia Federal de Repressão aos Crimes Previdenciários em Goiás (Deleprev GO), que detectou as seguintes irregularidades na concessão de benefícios de Aposentadoria por Idade e Aposentadoria por Tempo de Contribuição:

a) atendimento de requerentes de benefício previdenciário sem o necessário agendamento;

b) concessão de benefício previdenciário sem efetuar o devido registro na base digital do Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição utilizados para as respectivas concessões;

c) concessão de benefício previdenciário com retroação injustificada da Data de Início de Benefício (DIB), gerando pagamentos indevidos anteriores à Data do Requerimento do Benefício (DER);

d) concessão de benefício previdenciário com inclusão de recolhimentos previdenciários diretamente no Sistema PRISMA, na categoria de contribuinte individual, sem comprovação do tempo trabalhado e sem que fossem localizados comprovantes dos respectivos recolhimentos, tampouco requerimentos para inclusão/atualização de contribuições no Sistema CNIS, adulterando o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI); e

e) concessão de benefício previdenciário a titular a quem havia sido indeferido requerimento anterior a benefício de mesma espécie, sem solicitar informações acerca do respectivo indeferimento ou, alternativamente, apresentar cópia integral do processo anterior. Em inúmeros benefícios, todos os atos executórios (pré-habilitação, protocolo, inclusão/alteração de período de contribuição, informação de valores, atribuição da Data de Regularização da Documentação, despacho concessório, formatação, transmissão e retorno da concessão) foram realizados pela matrícula da servidora.

5. No caso concreto, o benefício de Aposentadoria por Tempo de Contribuição em favor de Francisco Cleiton Ximenes Uchôa (NB 42/202.392.243-1) foi concedido sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição. A concessão se deu com base na inclusão de recolhimentos previdenciários na categoria de contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem comprovação do tempo trabalhado e sem constar do CNIS os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições. A inclusão de tempos fictícios impactou o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI). Excluídos os períodos irregulares, o segurado não cumpria o tempo de contribuição mínimo para ter direito ao benefício que lhe foi concedido, tendo todos os atos executórios (pré-habilitação, protocolo, inclusão/alteração de período de contribuição, informação de valores, atribuição da Data de Regularização da Documentação, despacho concessório, formatação, transmissão e retorno da concessão) sido realizados pela matrícula da responsável. Além disso, o benefício foi habilitado por contingência, com Data do Início do Benefício anterior à data de concessão, o que gerou o pagamento de valores retroativos também indevidos.

6. A despeito das irregularidades verificadas, o beneficiário Francisco Cleiton Ximenes Uchôa não foi arrolado como responsável no polo passivo da tomada de contas especial, uma vez que não foram identificados elementos que comprovassem a participação dolosa ou culposa do segurado na irregularidade apurada, tampouco indícios de conluio com a ex-servidora responsável, Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza. Conforme registrado no relatório do Tomador de Contas (peça 30, p. 3), a apuração administrativa limitou-se a constatar que o beneficiário não cumpriu os requisitos legais para o recebimento do benefício, não tendo sido apurada conduta ilícita por ele praticada no momento do requerimento,

7. Tal entendimento está em consonância com a jurisprudência consolidada desta Corte de Contas, que tem afastado a responsabilização de beneficiários de prestações previdenciárias quando não há provas

de sua participação ativa ou de conluio na fraude. O TCU, em diversos precedentes, como os 708/2022-Plenário, relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa e 1.638/2022-2ª Câmara, relator Ministro Aroldo Cedraz, tem decidido que a mera condição de recebedor do benefício não é suficiente para ensejar a imputação de débito, sendo imprescindível a demonstração de conduta dolosa ou culposa do beneficiário. No caso concreto, diante da ausência de provas que indiquem a participação consciente da beneficiária na fraude, não se justifica sua inclusão no rol de responsáveis pelo ressarcimento ao erário.

8. A responsável arrolada na fase interna foi devidamente comunicada e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

9. No relatório da TCE (peça 30), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R$ 44.931,29, imputando responsabilidade a Shirley Valeria da Costa Barata Souza, na condição de gestora dos recursos.

10. Em 11/11/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 34), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela Irregularidade das presentes contas (peças 35 e 36).

11. Em 15/12/2025, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela Irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 37).

12. Na instrução inicial (peça 42), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:

12.1. **Irregularidade:** concessão irregular de Aposentadoria por Tempo de Contribuição a Francisco Cleiton Ximenes Uchôa (NB 42/202.392.243-1) sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), mediante a inserção fraudulenta de recolhimentos previdenciários na categoria de contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem comprovação do tempo trabalhado e sem constar do CNIS os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições, o que possibilitou a concessão do benefício com base em tempos fictícios que impactaram o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI), sem os quais o segurado não cumpria o tempo de contribuição mínimo para ter direito à aposentadoria que lhe foi concedida. Além disso, o benefício foi habilitado por contingência, com Data do Início do Benefício (DIB) anterior à data de concessão, o que gerou o pagamento de valores retroativos.

12.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 17 e 18.

12.1.2. Normas infringidas: arts. 52 a 56 da Lei 8.213/1991; arts. 56, 60 e 62 do Decreto 3.048/1999; arts. 116, incisos I, II e III, e 117, inciso IX, da Lei 8.112/1990.

1.1. 12.2. Débitos relacionados à responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
3/12/2021	2.880,97
3/12/2021	2.880,97
5/1/2022	2.880,97
21/9/2021	0,37
5/10/2021	2.880,97
21/9/2021	880,01
21/9/2021	464,64
4/11/2021	2.880,97

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
5/10/2021	0,37
21/9/2021	29.181,05

12.2.1. Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.
12.2.2. **Responsável**: Shirley Valeria da Costa Barata Souza.
12.2.2.1. **Conduta**: conceder benefício previdenciário de Aposentadoria por Tempo de Contribuição (NB 42/202.392.243-1) com informações inverídicas, sem suporte de documentos ou consultas idôneas.
12.2.2.2. Nexo de causalidade: a atuação da responsável foi determinante para a materialização do dano ao erário, pois, ao homologar e conceder o benefício com base em informações inverídicas, sem suporte de documentos ou consultas idôneas, permitiu que a segurada tivesse acesso a benefício previdenciário a que não teria direito, resultando em pagamento indevido e prejuízo ao patrimônio público.
12.2.2.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade ou de punibilidade identificado nos autos; é razoável supor que a responsável tinha plena consciência da ilicitude de sua conduta, uma vez que se valeu do cargo e de acesso privilegiado aos sistemas do INSS para homologar dados falsos, em desacordo com os requisitos legais e normativos, tendo sido apenada com demissão por infração disciplinar. Era exigível conduta diversa, qual seja, a estrita observância dos requisitos legais e a verificação da autenticidade da documentação apresentada para a concessão do benefício previdenciário.
13. Encaminhamento: citação.
14. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 43), foi efetuada citação da responsável nos moldes abaixo:
a) Shirley Valeria da Costa Barata Souza- promovida a citação da responsável, conforme segue:

Comunicação: Ofício 13622/2026 – Seproc (peça 46) Data da Expedição: 27/4/2026 Data da Ciência: **5/5/2026** (peça 48) Nome Recebedor: Salmir Oliveira Observação: Ofício enviado para o endereço da responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 44). Fim do prazo para a defesa: 20/5/2026
Comunicação: Ofício 13623/2026 – Seproc (peça 45) Data da Expedição: 27/4/2026 Data da Ciência: **29/4/2026** (peça 47) Nome Recebedor: Luciana Marinho Observação: Ofício enviado para o endereço da responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 44). Fim do prazo para a defesa: 14/5/2026

15. Consoante Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 50), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.
16. Transcorrido o prazo regimental, a responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza permaneceu silente, devendo ser considerada revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN-TCU 98/2024

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

17. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador da irregularidade sancionada sem que tenha havido a notificação da responsável pela autoridade administrativa federal competente (arts. 6º, inciso II, e 29 da IN-TCU 98/2024), uma vez que o fato gerador ocorreu em 5/1/2022, e a responsável foi notificada sobre a irregularidade pela autoridade administrativa

competente conforme segue:

17.1. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, por meio de Notificação Prévia acostada à peça 4, recebida em 7/6/2024, conforme assinatura da responsável (peça 4, p. 2).

Valor de Constituição da TCE

18. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2024 é de R$ 51.324,43, e que apesar de ser inferior ao limite de R$ 120.000,00 constitui TCE em conjunto com o débito 1921/2025, 1928/2025, 1941/2025, 1963/2025, 1969/2025, 1895/2025, 1930/2025, 1929/2025, 1937/2025, 1908/2025, 1917/2025, 1900/2025, 1946/2025, 1920/2025, 1960/2025, 1897/2025, 1948/2025, 1902/2025, 1943/2025, 1919/2025, 1958/2025, 1901/2025, 1970/2025, 1912/2025, 1922/2025, 1925/2025, 1931/2025, 1904/2025, 1926/2025, 1965/2025, 1966/2025, 1898/2025, 1957/2025, 1962/2025, 1932/2025, 1961/2025, 1971/2025, 1906/2025, 1935/2025, 1918/2025, 1927/2025, 1954/2025, 1945/2025, 1907/2025, 1903/2025, 1933/2025, 1964/2025, 1967/2025, 1940/2025, 1953/2025, 1915/2025, 1905/2025, 1910/2025, 1911/2025, 1909/2025, 1968/2025, 1947/2025, 1949/2025, 1934/2025, 1950/2025, 1936/2025, 1951/2025, 1955/2025, 1916/2025, 1939/2025, 1923/2025, 1913/2025, 1952/2025, 1914/2025 e 1959/2025, da mesma responsável cuja soma ultrapassa o valor de R$ 120.000,00, na forma estabelecida pelos arts. 6º, § 1º e § 2º, e 29 da IN-TCU 98/2024.

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

19. A prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU) é regulamentada pela Resolução/TCU 344, de 11/10/2022, cujo art. 2º estabelece que o prazo prescricional é de cinco anos, contados a partir dos termos iniciais indicados no art. 4º, conforme cada caso. Além disso, a resolução prevê, nos arts. 5º (prescrição principal) e 8º (prescrição intercorrente), os eventos que podem interromper a contagem do prazo.

20. Sobre a prescrição principal, é essencial a distinção entre interrupção de caráter geral e interrupção de caráter pessoal, conforme destacado no Acórdão 2219/2023-TCU-Segunda Câmara (Relator Ministro Jhonatan de Jesus). O ato inequívoco de apuração dos fatos, por exemplo, possui natureza geral, pois constitui uma causa objetiva de interrupção do prazo prescricional e afeta todos os possíveis responsáveis de forma indistinta. Por outro lado, atos como a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, da Resolução/TCU 344/2022) são considerados causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos restritos ao responsável diretamente comunicado pelo TCU.

21. Já quanto à prescrição intercorrente, conforme o Acórdão 3246/2024-TCU-Segunda Câmara (Relator Ministro Antonio Anastasia), as causas subjetivas de interrupção da prescrição (como notificações, oitivas, citações e audiências) afetam todos os responsáveis, mesmo que se refiram apenas a um dos sujeitos da relação processual. Isso ocorre porque, nessas circunstâncias, não há paralisação do processo, conforme disposto no art. 8º da Resolução/TCU 344/2022.

22. Convém ainda destacar que o ato inequívoco que importe em apuração do fato exige identidade entre as irregularidades investigadas e aquelas que futuramente venham a justificar o exercício de pretensão punitiva e ressarcitória, conforme jurisprudência majoritária do STF e do TCU (MS 38.421-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJE de 06/10/2022; Acórdãos TCU 4203/2024-Segunda Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz e 1980/2025-Segunda Câmara, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa).

23. Verificam-se nestes autos, de forma não exaustiva, porém suficientes à análise, os seguintes eventos processuais interruptivos do curso da prescrição, ocorridos tanto na fase interna quanto na fase externa desta TCE, segundo a Resolução/TCU 344/2022:

Evento	Data	Documento	Dispositivo da Resolução-TCU 344/2022	Efeito
	5/1/2022	Data do último pagamento irregular (peça 29)	Art. 4°, inciso V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
	6/9/2022	Relatório de Análise (peça 13, p. 20 a 22)	Art. 5°, inciso II	Interrupção da prescrição; marco

Evento	Data	Documento	Dispositivo da Resolução-TCU 344/2022	Efeito
				inicial da prescrição intercorrente
	1/12/2022	Relatório de Análise da Fase de Defesa (peça 12)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições
	3/10/2025	Relatório do Tomador de Contas (peça 30)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições
	11/11/2025	Relatório do Controle Interno (peça 34)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições

24. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais têm o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que **não houve o transcurso do prazo de 5 (cinco) anos entre cada evento processual capaz de caracterizar a ocorrência da prescrição ordinária (quinquenal), tampouco de 3 (três) anos entre cada evento processual, que pudesse evidenciar a prescrição intercorrente**.

25. Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF anteriormente mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, **não ocorreu a prescrição das pretensões sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU**.

(...)

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações e da revelia:

28. Preliminarmente, como se evidenciou na parte final da seção 'Histórico', pode-se concluir pela validade das comunicações enviadas na etapa processual anterior, tal como referendado pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual foi afirmada a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do 'Aviso de Recebimento (AR)' no endereço do destinatário.

29. No caso vertente, a citação da responsável se deu em endereço proveniente da base de CPFs da Receita Federal, em sistema custodiado pelo TCU (peça 44). A entrega do ofício citatório nesse endereço ficou comprovada (peças 45 a 48).

30. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor (Acórdãos 1.009/2018-TCU-Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas; e 2.369/2013-TCU-Plenário e 2.449/2013-TCU-Plenário, ambos Relator Ministro Benjamin Zymler). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

31. Ao não apresentar sua defesa, a responsável deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967: 'Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes'.

32. Embora a responsável não tenha apresentado alegações de defesa, em observância ao princípio da verdade real que orienta esta Corte, buscou-se identificar argumentos apresentados na fase interna que pudessem ser considerados em seu favor. No entanto, não houve manifestação da responsável em nenhuma etapa dessa fase, o que levou a instrução preliminar (peça 42) a concentrar-se na análise das irregularidades indicadas pelo órgão instaurador e detectadas no exame das peças processuais,

conforme a seguir:

33. A responsável foi chamada a se defender acerca da concessão fraudulenta do benefício de Aposentadoria por Tempo de Contribuição em favor de Francisco Cleiton Ximenes Uchôa (NB 42/202.392.243-1), concedido sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição. A concessão se deu com base na inclusão de recolhimentos previdenciários na categoria de contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem comprovação do tempo trabalhado e sem constar do CNIS os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições. A inclusão de tempos fictícios impactou o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI). Excluídos os períodos irregulares, o segurado não cumpria o tempo de contribuição mínimo para ter direito ao benefício que lhe foi concedido, tendo todos os atos executórios (pré-habilitação, protocolo, inclusão/alteração de período de contribuição, informação de valores, atribuição da Data de Regularização da Documentação, despacho concessório, formatação, transmissão e retorno da concessão) sido realizados pela matrícula da responsável. Além disso, o benefício foi habilitado por contingência, com Data do Início do Benefício anterior à data de concessão, o que gerou o pagamento de valores retroativos também indevidos.

34. A Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza figura como responsável em mais de cem outras TCEs em trâmite neste TCU envolvendo a concessão de benefícios potencialmente irregulares, todos alvo da operação policial 'Passa Régua', deflagrada em 30/11/2021, nos municípios de Goiânia/GO, Serra Talhada/PE, Paranã/TO e São José dos Campos/SP, resultado de Força Tarefa Previdenciária integrada pela Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Previdência, pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária e Trabalhista (CGINT), pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal e conduzida pela Delegacia Federal de Repressão aos Crimes Previdenciários em Goiás (Deleprev GO), que detectou as seguintes irregularidades na concessão de benefícios de Aposentadoria por Idade e Aposentadoria por Tempo de Contribuição:

a) atendimento de requerentes de benefício previdenciário sem o necessário agendamento;

b) concessão de benefício previdenciário sem efetuar o devido registro na base digital do Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição utilizados para as respectivas concessões;

c) concessão de benefício previdenciário com retroação injustificada da Data de Início de Benefício (DIB), gerando pagamentos indevidos anteriores à Data do Requerimento do Benefício (DER);

d) concessão de benefício previdenciário com inclusão de recolhimentos previdenciários diretamente no Sistema PRISMA, na categoria de contribuinte individual, sem comprovação do tempo trabalhado e sem que fossem localizados comprovantes dos respectivos recolhimentos, tampouco requerimentos para inclusão/atualização de contribuições no Sistema CNIS, adulterando o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI); e

e) concessão de benefício previdenciário a titular a quem havia sido indeferido requerimento anterior a benefício de mesma espécie, sem solicitar informações acerca do respectivo indeferimento ou, alternativamente, apresentar cópia integral do processo anterior.

35. Em inúmeros benefícios, todos os atos executórios (pré-habilitação, protocolo, inclusão/alteração de período de contribuição, informação de valores, atribuição da Data de Regularização da Documentação, despacho concessório, formatação, transmissão e retorno da concessão) foram realizados pela matrícula da responsável.

36. Verifica-se que desde a deflagração da operação policial, em 30/11/2021, houve vários atos de apuração dos fatos por parte do INSS, incluindo Processo Administrativo Disciplinar (PAD) instaurado em desfavor da ex-servidora, no âmbito do qual foram realizados interrogatório (peça 5) e indiciamento da responsável (peça 6), cuja defesa foi apreciada pela Comissão de PAD por meio de relatório à peça 8, parecer técnico opinativo (peça 9) e parecer jurídico (peça 10), tendo resultado na

aplicação de penalidade de demissão da responsável (peça 11). Da leitura das irregularidades e provas descritas nos documentos juntados aos autos, conclui-se que a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza foi a autora das ilicitudes que levaram à concessão de numerosos benefícios previdenciários fraudulentos, incluindo o benefício objeto dos presentes autos.

37. Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta da responsável, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU (Acórdãos 731/2008-TCU-Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz; 1.189/2009-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa; 4.072/2010-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Valmir Campelo; 6.182/2011-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira; e 2.064/2011-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Ubiratan Aguiar).

38. Dessa forma, a responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza deve ser considerada revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, e suas contas serem julgadas irregulares, condenando-a ao débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Dolo ou Erro Grosseiro no TCU (art. 28 da LINDB)

39. Cumpre avaliar, por fim, a caracterização do dolo, no caso concreto, tendo em vista a diretriz constante do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro - Lindb) acerca da responsabilização de agentes públicos no âmbito da atividade controladora do Estado. Desde a entrada em vigor da Lei 13.655/2018 (que inseriu os artigos 20 a 30 ao texto da Lindb), essa análise vem sendo incorporada cada vez mais aos acórdãos do TCU, com vistas a aprimorar a individualização das condutas e robustecer as decisões que aplicam sanções aos responsáveis.

40. No caso em tela, a irregularidade cometida pela responsável que, de forma fraudulenta, concedeu benefícios previdenciários indevidos, constitui ilícito de alta gravidade, praticado mediante dolo, o que justifica a inabilitação da responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal (art. 60 da Lei 8.443/1992).”

3. Com tais considerações, a unidade especializada, em uníssono e no essencial, apresentou a seguinte proposta de mérito para estes autos (peças 51, p. 18-19; 52 e 53):

3.1. considerar revel a responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza), para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

3.2. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, c/c arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, as contas da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, condenando-a ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social (art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU):

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
3/12/2021	2.880,97
3/12/2021	2.880,97
5/1/2022	2.880,97
21/9/2021	0,37
5/10/2021	2.880,97
21/9/2021	880,01
21/9/2021	464,64
4/11/2021	2.880,97
5/10/2021	0,37
21/9/2021	29.181,05

3.3. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992;

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

3.5. autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217, §1º, do Regimento Interno/TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas;

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

3.7. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992.

4. O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, anuiu ao encaminhamento alvitrado pela AudTCE, com a ressalva de que "a irregularidade, a autoria, o dano, o nexo causal e o caráter doloso da conduta encontram suporte em provas produzidas independentemente da revelia, sendo que a ausência de defesa apenas deixou sem contraposição essas evidências, não constituindo fundamento autônomo da condenação nem produzindo presunção de veracidade dos fatos imputados" (peça 54).

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Em exame a Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, tendo por fundamento a concessão irregular do benefício de "Aposentadoria por Tempo de Contribuição", NB 42/202.392.243-1, de titularidade do Sr. Francisco Cleiton Ximenes Uchôa.

2. A presente TCE foi instaurada em função da constatação de concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência: i) vínculos empregatícios; ii) cômputos de tempos de serviço; iii) de conversão de atividade especial e outros.

3. No relatório do tomador de contas, o prejuízo original foi quantificado em R$ 44.931,29 e a responsabilidade, atribuída à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza (peça 30).

4. No âmbito deste Tribunal, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) efetuou a citação somente da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, sem arrolar o beneficiário, porquanto, na linha de precedentes do TCU, não caberia incluí-lo no rol de responsáveis sem os elementos comprovantes de sua efetiva participação no conluio para a prática dos atos ora impugnados.

5. Assim, foi promovida a citação daquela responsável, para que recolhesse a importância do débito apurado e/ou encaminhasse ao Tribunal as alegações de defesa sobre a concessão irregular de benefício previdenciário em favor do Sr. Francisco Cleiton Ximenes Uchôa.

6. Devidamente citada, conforme atestam os Avisos de Recebimento insertos às peças 47 e 48, a responsável não apresentou defesa, tampouco recolheu o valor do débito indicado, restando configurada a sua revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

7. No mérito, a unidade instrutiva e o Ministério Público/TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, estão alinhados tanto em sugerir que as contas da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza sejam julgadas irregulares com a condenação em débito, além da aplicação da multa insculpida no art. 57 da Lei 8.443/1992, quanto na imposição da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal.

8. É a síntese do essencial. Decido.

9. De plano, consigno que concordo com os entendimentos uniformes da unidade técnica e do MP/TCU, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações que teço a seguir.

10. É correto o entendimento da unidade especializada quanto à não ocorrência da prescrição, nos moldes do disposto na novel Resolução/TCU 344/2022, consoante o exame levado a efeito nos itens 19 a 25 da instrução transcrita no Relatório precedente.

11. Ademais, embora o valor de constituição desta TCE seja de cerca de R$ 51 mil, atualizado até 1º/01/2024, ou seja, inferior ao limite de R$ 120.000,00, como apontado pela AudTCE, o somatório dos prejuízos ao erário de responsabilidade da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza com os demais débitos indicados no item 18 da instrução constante do Relatório **supra** ultrapassa o montante retrocitado, de modo que a presente TCE pode seguir seu curso, nos termos dos arts. 6º, § 1º e § 2º, e 29 da Instrução Normativa – IN/TCU 98/2024.

12. Quanto ao mérito, segundo apuração do INSS no Processo Administrativo Disciplinar – PAD 35014.132412/2023-38 (peça 8), restou comprovado que a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, então ocupante do cargo de Técnico do Seguro Social na agência do INSS/GO, deu azo à concessão irregular de Aposentadoria por Tempo de Contribuição sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), mediante a inserção fraudulenta de recolhimentos previdenciários na categoria contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem constar do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições.

13. O ato acima descrito ensejou a concessão do benefício ao Sr. Francisco Cleiton Ximenes Uchôa com base em tempos fictícios que impactaram tanto o tempo de contribuição quanto o cômputo do tempo de carência, sem os quais o segurado não cumpria o tempo de contribuição mínimo para ter direito à aposentadoria que lhe foi concedida.

14. Também ficou assente que o benefício foi habilitado por contingência, com data de início da aposentadoria anterior à data de concessão, gerando o pagamento de valores retroativos sem a devida juntada de elementos que autorizassem a respectiva concessão.

15. Em função de tais fatos, a responsável foi demitida do INSS na data de 19 de maio de 2025, consoante a Portaria PRES/INSS 116, de 19/05/2025 (peça 11).

16. Insta destacar que, de acordo com, a AudTCE, a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza figura como responsável em mais de 100 outras Tomadas de Contas Especiais em trâmite neste TCU envolvendo a concessão de benefícios potencialmente irregulares.

17. A irregularidade foi objeto da operação policial "Passa Régua", deflagrada em 30/11/2021, nos municípios de Goiânia/GO, Serra Talhada/PE, Paranã/TO e São José dos Campos/SP, resultado de Força Tarefa Previdenciária integrada pela Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Previdência, pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária e Trabalhista (CGINT), pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal, a qual culminou, conforme o Parecer Jurídico da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, na prisão da responsável (peça 10, item 30, p. 6).

18. Ainda de acordo com aquele documento, há estimativa de prejuízo aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social da ordem de R$ 6,6 milhões (peça 10, item 34, p. 8).

19. Tendo em vista o conjunto probatório constante dos autos e a falta de produção de defesa da responsável acerca da culpa na concessão do benefício indevido – dado que optou pela revelia –, cabe ao Tribunal julgar irregulares suas contas, com a imputação do débito calculado e a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, haja vista grave inobservância pela Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza do dever de cuidado no trato com a coisa pública, em um claro exemplo, na melhor das hipóteses, de erro grosseiro a que alude o art. 28 da LINDB.

20. Além da multa, em consonância com os pareceres anexados aos autos, bem como com a jurisprudência desta Corte (**v.g**. Acórdãos/Plenário 1.607 e 1.608/2026, ambos da relatoria do Ministro Benjamin Zymler; 1.508/2026, da relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus; 1.385/2026, da relatoria do Ministro Antônio Anastasia; 1.137 e 1.138, ambos de 2026 e da relatoria do Ministro Bruno Dantas; e

1.970/2026, de minha relatoria), e considerando a irregularidade cometida pela responsável que, de forma fraudulenta, concedeu benefícios previdenciários indevidos, constituindo-se em ilícito de alta gravidade, entendo pertinente que este Tribunal aplique a sanção de inabilitação à responsável aqui arrolada, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, com fulcro nos arts. 60 da Lei Orgânica do TCU e 270 do Regimento Interno/TCU.

21. Outrossim, acolho o entendimento da AudTCE e do MP/TCU de que inexistem elementos nos autos que justificassem a inclusão do Sr. Francisco Cleiton Ximenes Uchôa, na condição de segurado, no rol de responsáveis desta Tomada de Contas Especial, pois não restou comprovada a sua participação na fraude ora examinada.

22. Por fim, cabe dar ciência do Acórdão que sobrevier à Procuradoria da República no Estado de Goiás, com fundamento no art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU, e ao Instituto Nacional do Seguro Social.

Ante o exposto, manifesto-me por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 30 de setembro de 2026.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2677/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.677/2025-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsável: Shirley Valeria da Costa Barata Souza (631.395.452-15).
4. Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

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

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

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

Data de ocorrência	**Valor histórico (R$)**
3/12/2021	2.880,97
3/12/2021	2.880,97
5/1/2022	2.880,97
21/9/2021	0,37
5/10/2021	2.880,97

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
21/9/2021	880,01
21/9/2021	464,64
4/11/2021	2.880,97
5/10/2021	0,37
21/9/2021	29.181,05

9.2. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 7.000,00 (sete mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

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

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

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

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

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2677-38/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa (Relator) e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC-025.045/2025-3
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
Responsável: Shirley Valeria da Costa Barata Souza (631.395.452-15).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FRAUDE NA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES, COM DÉBITO E MULTA. APLICAÇÃO DA PENALIDADE DE INABILITAÇÃO PARA EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.

RELATÓRIO

Trata-se da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, tendo por fundamento a concessão irregular do benefício de "Aposentadoria por Tempo de Contribuição", NB 42/202.528.962-0, de titularidade do Sr. Almir Mendes Gouveia.

2. Transcrevo, a seguir, com os devidos ajustes de forma, excerto da instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) na qual os fatos atinentes a este processo são descritos e analisados (peça 61):

"**HISTÓRICO**

2. Em 15/8/2025, o dirigente do Instituto Nacional do Seguro Social autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 2096/2025.

3. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da (...) habilitação de benefícios sem agendamento ou requerimento; concessão de aposentadorias com cômputo indevido de períodos fictícios de contribuição; inclusão irregular de salários de contribuição para majoração dos valores dos benefícios; e retroação indevida da DIB, resultando em pagamentos retroativos indevidos.

13. A apuração desta tomada de contas especial teve origem na Operação Policial denominada 'Passa Régua', deflagrada em 30/11/2021, nos municípios de Goiânia/GO, Serra Talhada/PE, Paranã/TO e São José dos Campos/SP, com base no Inquérito Policial 2021.0067966 SR/PF/GO. Referida operação se materializou por meio de Força Tarefa Previdenciária integrada pela Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Previdência, pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária e Trabalhista (CGINT), pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal e conduzida pela Delegacia Federal de Repressão aos Crimes Previdenciários em Goiás (Deleprev GO), que detectou as seguintes irregularidades na concessão de benefícios de Aposentadoria por Idade e Aposentadoria por Tempo de Contribuição: a) atendimento de segurado para requerer benefício previdenciário sem o necessário agendamento; b) concessão de benefício previdenciário sem efetuar o devido registro na base digital do Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição utilizados para as respectivas concessões; c) concessão de benefício previdenciário com retroação injustificada da Data de Início de Benefício (DIB), gerando pagamentos indevidos anteriores à Data do Requerimento do Benefício (DER); d) concessão de benefício previdenciário com inclusão de recolhimentos previdenciários diretamente no Sistema PRISMA, na categoria de contribuinte individual, sem que fossem localizados comprovantes dos respectivos recolhimentos, tampouco requerimentos para inclusão/atualização de contribuições no Sistema CNIS; e e) concessão de benefício previdenciário a

titular a quem havia sido indeferido requerimento anterior a benefício de mesma espécie, sem solicitar informações acerca do respectivo indeferimento ou, alternativamente, apresentar cópia integral do processo anterior. Em inúmeros benefícios, todos os atos executórios (pré-habilitação, protocolo, inclusão/alteração de período de contribuição, informação de valores, atribuição da Data de Regularização da Documentação, despacho concessório, formatação, transmissão e retorno da concessão) foram realizados pela matrícula da servidora.

14. No caso concreto, o benefício de Aposentadoria por Tempo de Contribuição em favor de Almir Mendes Gouveia (NB 42/202.528.962-0) foi concedido sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição. A concessão se deu com base na inclusão de recolhimentos previdenciários na categoria de contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem comprovação do tempo trabalhado e sem constar do CNIS os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições. A inclusão de tempos fictícios impactou o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI). Excluídos os períodos irregulares, não havia sido cumprido o tempo de contribuição mínimo necessário à obtenção do benefício concedido, tendo todos os atos executórios (pré-habilitação, protocolo, inclusão/alteração de período de contribuição, informação de valores, atribuição da Data de Regularização da Documentação, despacho concessório, formatação, transmissão e retorno da concessão) sido realizados pela matrícula da responsável. Além disso, o benefício foi habilitado por contingência, com Data do Início do Benefício anterior à data de concessão, o que gerou o pagamento de valores retroativos também indevidos.

15. A despeito das irregularidades verificadas, o beneficiário Almir Mendes Gouveia não foi arrolado como responsável no polo passivo da tomada de contas especial, uma vez que não foram identificados elementos que comprovassem a participação dolosa ou culposa do segurado na irregularidade apurada, tampouco indícios de conluio com a ex-servidora responsável, Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza. Conforme registrado no relatório do Tomador de Contas (peça 38, p. 3), a apuração administrativa limitou-se a constatar que a beneficiária não cumpriu os requisitos legais para o recebimento do benefício, não tendo sido apurada conduta ilícita por ela praticada no momento do requerimento.

16. Tal entendimento está em consonância com a jurisprudência consolidada desta Corte de Contas, que tem afastado a responsabilização de beneficiários de prestações previdenciárias quando não há provas de sua participação ativa ou de conluio na fraude. O TCU, em diversos precedentes, como os 708/2022-Plenário, relator Ministro Marcos Bemquerer e 1.638/2022-2ª Câmara, relator Ministro Aroldo Cedraz, tem decidido que a mera condição de recebedor do benefício não é suficiente para ensejar a imputação de débito, sendo imprescindível a demonstração de conduta dolosa ou culposa do beneficiário. No caso concreto, diante da ausência de provas que indiquem a participação consciente da beneficiária na fraude, não se justifica sua inclusão no rol de responsáveis pelo ressarcimento ao erário.

17. A responsável arrolada na fase interna foi devidamente comunicada e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

18. No relatório da TCE (peça 38), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R$ 48.482,30, imputando responsabilidade a Shirley Valeria da Costa Barata Souza, na condição de servidora do INSS.

19. Em 8/12/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 42), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela Irregularidade das presentes contas (peças 43 e 44).

20. Em 23/12/2025, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do

dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela Irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 45).

21. Na instrução inicial (peça 50), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:

25.1. **Irregularidade**: concessão irregular de Aposentadoria por Tempo de Contribuição a Almir Mendes Gouveia (NB 42/202.528.962-0) sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), mediante a inserção fraudulenta de recolhimentos previdenciários na categoria de contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem comprovação do tempo trabalhado e sem constar do CNIS os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições, o que possibilitou a concessão do benefício com base em tempos fictícios que impactaram o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI), sem os quais o segurado não cumpria o tempo de contribuição mínimo para ter direito à aposentadoria que lhe foi concedida. Além disso, o benefício foi habilitado por contingência, com Data do Início do Benefício (DIB) anterior à data de concessão, o que gerou o pagamento de valores retroativos indevidos.

25.1.1. **Evidências da irregularidade**: documentos técnicos presentes nas peças 10, 11, 12 e 13.

25.1.2. **Normas infringidas**: arts. 48, §§1º e 2º, 52 e 55 da Lei nº 8.213/91; bem como a Instrução Normativa nº 77/2015; e arts. 117 inciso IX, e 132 inciso IV, da Lei 8.112/1990.

25.2. **Débitos relacionados à responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza**:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
6/10/2021	2.183,49
6/10/2021	519,88
6/10/2021	202,28
6/10/2021	28.677,36
6/10/2021	924,84
6/10/2021	3.194,76
6/10/2021	0,65
3/11/2021	3.194,76
2/12/2021	3.194,76
2/12/2021	3.194,76
4/1/2022	3.194,76

25.2.1. **Cofre credor**: Instituto Nacional do Seguro Social.

25.2.2. **Responsável**: Shirley Valeria da Costa Barata Souza.

25.2.2.1. **Conduta**: conceder benefício previdenciário de Aposentadoria por Tempo de Contribuição (NB 42/202.528.962-0) com informações inverídicas, sem suporte de documentos ou consultas idôneas.

25.2.2.2. **Nexo de causalidade**: a atuação da responsável foi determinante para a materialização do dano ao erário, pois, ao homologar e conceder o benefício com base em informações inverídicas, sem suporte de documentos ou consultas idôneas, permitiu que a beneficiária tivesse acesso a benefício previdenciário a que não teria direito, resultando em pagamento indevido e prejuízo ao patrimônio público.

25.2.2.3. **Culpabilidade**: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade ou de punibilidade identificado nos autos; é razoável supor que a responsável tinha plena consciência da ilicitude de sua conduta, uma vez que se valeu do cargo e de acesso privilegiado aos sistemas do INSS para homologar dados falsos, em desacordo com os requisitos legais e normativos, tendo sido apenada com demissão por infração disciplinar. Era exigível conduta diversa, qual seja, a estrita observância dos requisitos legais e a verificação da autenticidade da documentação apresentada para a concessão do benefício previdenciário.

26. **Encaminhamento**: citação.

27. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 51), foi efetuada citação da responsável, nos moldes adiante:

c) Shirley Valeria da Costa Barata Souza - promovida a citação da responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 14285/2026 – Seproc (peça 55) Data da Expedição: 23/4/2026 Data da Ciência: **4/5/2026** (peça 56) Nome Recebedor: Renata Souza Macedo Observação: Ofício enviado para o endereço da responsável, conforme pesquisa na base de dados do INSS, custodiada pelo TCU (peça 52). Fim do prazo para a defesa: 19/5/2026
Comunicação: Ofício 14286/2026 – Seproc (peça 53) Data da Expedição: 23/4/2026 Data da Ciência: **5/5/2026** (peça 58) Nome Recebedor: Salmir Oliveira Observação: Ofício enviado para o endereço da responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 52). Fim do prazo para a defesa: 20/5/2026
Comunicação: Ofício 14287/2026 – Seproc (peça 54) Data da Expedição: 23/4/2026 Data da Ciência: **4/5/2026** (peça 57) Nome Recebedor: Renata Souza Observação: Ofício enviado para o endereço da responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 52). Fim do prazo para a defesa: 19/5/2026

28. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 60), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

29. Transcorrido o prazo regimental, a responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza permaneceu silente, devendo ser considerada revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN-TCU 98/2024

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

30. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador da irregularidade sancionada sem que tenha havido a notificação da responsável pela autoridade administrativa federal competente (arts. 6º, inciso II e 29 da IN-TCU 98/2024), uma vez que o fato gerador ocorreu em 4/1/2022, e a responsável foi notificada sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente (...) por meio de Notificação Prévia acostada à peça 4, recebida em 7/6/2024, conforme assinatura da responsável (peça 4, p. 2).

Valor de Constituição da TCE

31. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1º/1/2024 é de R$ 54.937,05 e que, apesar de ser inferior ao limite de R$ 120.000,00, constitui TCE em conjunto com os débitos 2099/2025, 2098/2025, 2034/2025 e 2097/2025, da mesma responsável, cuja soma ultrapassa o valor de R$ 120.000,00, na forma estabelecida nos arts. 6º, § 1º e § 2º, e 29 da IN-TCU 98/2024.

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

32. A prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU) é regulamentada pela Resolução-TCU 344, de 11/10/2022, cujo art. 2º estabelece que

o prazo prescricional é de cinco anos, contados a partir dos termos iniciais indicados no art. 4º, conforme cada caso. Além disso, a resolução prevê, nos arts. 5º (prescrição principal) e 8º (prescrição intercorrente), os eventos que podem interromper a contagem do prazo.

33. Sobre a prescrição principal, é essencial a distinção entre interrupção de caráter geral e interrupção de caráter pessoal, conforme destacado no Acórdão 2219/2023-TCU-Segunda Câmara (Relator Ministro Jhonatan de Jesus). O ato inequívoco de apuração dos fatos, por exemplo, possui natureza geral, pois constitui uma causa objetiva de interrupção do prazo prescricional e afeta todos os possíveis responsáveis de forma indistinta. Por outro lado, atos como a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, da Resolução-TCU 344/2022) são considerados causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos restritos ao responsável diretamente comunicado pelo TCU.

34. Já quanto à prescrição intercorrente, conforme o Acórdão 3246/2024-TCU-Segunda Câmara (Relator Ministro Antonio Anastasia), as causas subjetivas de interrupção da prescrição (como notificações, oitivas, citações e audiências) afetam todos os responsáveis, mesmo que se refiram apenas a um dos sujeitos da relação processual. Isso ocorre porque, nessas circunstâncias, não há paralisação do processo, conforme disposto no art. 8º da Resolução-TCU 344/2022.

35. Convém ainda destacar que o ato inequívoco que importe em apuração do fato exige identidade entre as irregularidades investigadas e aquelas que futuramente venham a justificar o exercício de pretensão punitiva e ressarcitória, conforme jurisprudência majoritária do STF e do TCU (MS 38.421-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJE de 06/10/2022; Acórdãos TCU 4203/2024-Segunda Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz e 1980/2025-Segunda Câmara, Relator Ministro Substituto Marcos Bemquerer).

36. Verificam-se nestes autos, de forma não exaustiva, porém suficientes à análise, os seguintes eventos processuais interruptivos do curso da prescrição, ocorridos tanto na fase interna quanto na fase externa desta TCE, segundo a Resolução-TCU 344/2022:

Evento	**Data**	**Documento**	**Dispositivo da Resolução-TCU 344/2022**	**Efeito**
	4/1/2022	Data do último pagamento irregular (peça 37)	Art. 4°, inciso V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
	18/4/2023	Relatório de Análise da Fase de Defesa (peça 11)	Art. 5°, inciso II	Interrupção da prescrição; marco inicial da prescrição intercorrente
	9/10/2025	Relatório do Tomador de Contas (peça 38)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições
	8/12/2025	Relatório do Controle Interno (peça 42)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições

37. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais têm o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que **não houve o transcurso do prazo de cinco anos entre cada evento processual capaz de caracterizar a ocorrência da prescrição ordinária (quinquenal), tampouco de três anos entre cada evento processual, que pudesse evidenciar a prescrição intercorrente**.

38. Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF anteriormente mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, **não ocorreu a prescrição das pretensões sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU**.

OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS

RESPONSÁVEIS

[a seguir, foi disposta extensa a tabela com os respectivos processos, a qual, por economia processual, deixa-se de reproduzir]

(...)

41. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações e da revelia:

42. Preliminarmente, como se evidenciou na parte final da seção 'Histórico', pode-se concluir pela validade das comunicações enviadas na etapa processual anterior, tal como referendado pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual foi afirmada a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do 'AR' no endereço do destinatário.

43. No caso vertente, a citação da responsável se deu em endereço proveniente da base de CPFs da Receita Federal, em sistema custodiado pelo TCU (peça 52). A entrega do ofício citatório nesse endereço ficou comprovada (peças 53 a 58).

44. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor (Acórdãos 1.009/2018-TCU-Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas; e 2.369/2013-TCU-Plenário e 2.449/2013-TCU-Plenário, ambos Relator Ministro Benjamin Zymler). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

45. Ao não apresentar sua defesa, a responsável deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967: 'Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes'.

46. Embora a responsável não tenha apresentado alegações de defesa, em observância ao princípio da verdade real que orienta esta Corte, buscou-se identificar argumentos apresentados na fase interna que pudessem ser considerados em seu favor. No entanto, não houve manifestação da responsável em nenhuma etapa dessa fase, o que levou a instrução preliminar (peça 50) a concentrar-se na análise das irregularidades indicadas pelo órgão instaurador e detectadas no exame das peças processuais, conforme a seguir.

47. A responsável foi chamada a se defender acerca da concessão fraudulenta do benefício de Aposentadoria por Tempo de Contribuição em favor de Almir Mendes Gouveia (NB 42/202.528.962-0), concedido sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição. A concessão se deu com base na inclusão de recolhimentos previdenciários na categoria de contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem comprovação do tempo trabalhado e sem constar do CNIS os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições. A inclusão de tempos fictícios impactou o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI). Excluídos os períodos irregulares, não havia sido cumprido o tempo de contribuição mínimo necessário à obtenção do benefício concedido, tendo todos os atos executórios (pré-habilitação, protocolo, inclusão/alteração de período de contribuição, informação de valores, atribuição da Data de Regularização da Documentação, despacho concessório, formatação, transmissão e retorno da concessão) sido realizados pela matrícula da responsável. Além disso, o benefício foi habilitado por contingência, com Data do Início do Benefício anterior à data de concessão, o que gerou o pagamento

de valores retroativos também indevidos.

48. A Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza figura como responsável em mais de cem outras TCEs em trâmite neste TCU envolvendo a concessão de benefícios potencialmente irregulares, todos alvo da operação policial 'Passa Régua', deflagrada em 30/11/2021, nos municípios de Goiânia/GO, Serra Talhada/PE, Paranã/TO e São José dos Campos/SP, resultado de Força Tarefa Previdenciária integrada pela Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Previdência, pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária e Trabalhista (CGINT), pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal e conduzida pela Delegacia Federal de Repressão aos Crimes Previdenciários em Goiás (Deleprev GO), que detectou as seguintes irregularidades na concessão de benefícios de Aposentadoria por Idade e Aposentadoria por Tempo de Contribuição: a) atendimento de requerentes de benefício previdenciário sem o necessário agendamento; b) concessão de benefício previdenciário sem efetuar o devido registro na base digital do Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição utilizados para as respectivas concessões; c) concessão de benefício previdenciário com retroação injustificada da Data de Início de Benefício (DIB), gerando pagamentos indevidos anteriores à Data do Requerimento do Benefício (DER); d) concessão de benefício previdenciário com inclusão de recolhimentos previdenciários diretamente no Sistema PRISMA, na categoria de contribuinte individual, sem comprovação do tempo trabalhado e sem que fossem localizados comprovantes dos respectivos recolhimentos, tampouco requerimentos para inclusão/atualização de contribuições no Sistema CNIS, adulterando o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI); e e) concessão de benefício previdenciário a titular a quem havia sido indeferido requerimento anterior a benefício de mesma espécie, sem solicitar informações acerca do respectivo indeferimento ou, alternativamente, apresentar cópia integral do processo anterior.

49. Em inúmeros benefícios, todos os atos executórios (pré-habilitação, protocolo, inclusão/alteração de período de contribuição, informação de valores, atribuição da Data de Regularização da Documentação, despacho concessório, formatação, transmissão e retorno da concessão) foram realizados pela matrícula da responsável.

50. Verifica-se que desde a deflagração da operação policial, em 30/11/2021, houve vários atos de apuração dos fatos por parte do INSS, incluindo Processo Administrativo Disciplinar (PAD) instaurado em desfavor da ex-servidora, no âmbito do qual foram realizados indiciamento da responsável (peça 5), cuja defesa foi apreciada por relatório da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar – PAD (peça 7), parecer técnico opinativo (peça 8) e parecer jurídico (peça 9), tendo resultado na aplicação de penalidade de demissão da responsável (peça 10). Da leitura das irregularidades e provas descritas nos documentos juntados aos autos, conclui-se que a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza foi a autora das ilicitudes que levaram à concessão de numerosos benefícios previdenciários fraudulentos, incluindo o benefício objeto dos presentes autos.

51. Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta da responsável, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU (Acórdãos 731/2008-TCU-Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz; 1.189/2009-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer; 4.072/2010-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Valmir Campelo; 6.182/2011-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira; e 2.064/2011-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Ubiratan Aguiar).

52. Dessa forma, a responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza deve ser considerada revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, e suas contas serem julgadas irregulares, condenando-a ao débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Dolo ou Erro Grosseiro no TCU (art. 28 da LINDB)

53. Cumpre avaliar, por fim, a caracterização do dolo, no caso concreto, tendo em vista a

diretriz constante do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro - Lindb) acerca da responsabilização de agentes públicos no âmbito da atividade controladora do Estado. Desde a entrada em vigor da Lei 13.655/2018 (que inseriu os artigos 20 a 30 ao texto da Lindb), essa análise vem sendo incorporada cada vez mais aos acórdãos do TCU, com vistas a aprimorar a individualização das condutas e robustecer as decisões que aplicam sanções aos responsáveis.

54. No caso em tela, a irregularidade cometida pela responsável, que, de forma fraudulenta, concedeu benefícios previdenciários indevidos, constitui ilícito de alta gravidade, praticado mediante dolo, o que justifica a inabilitação da responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal (art. 60 da Lei 8.443/1992)."

3. Com tais considerações, a unidade especializada, em uníssono, apresentou a seguinte proposta de mérito para estes autos (peças 61, pp. 17/19, 62 e 63):

"I) considerar revel a responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

II) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', c/c arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, as contas da responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza, condenando-a ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU:

Data	Valor (R$)
6/10/2021	2.183,49
6/10/2021	519,88
6/10/2021	202,28
6/10/2021	28.677,36
6/10/2021	924,84
6/10/2021	3.194,76
6/10/2021	0,65
3/11/2021	3.194,76
2/12/2021	3.194,76
2/12/2021	3.194,76
4/1/2022	3.194,76

Valor atualizado do débito (com juros) em 6/7/2026: R$ 75.898,06.

III) aplicar à responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Instituo Nacional do Seguro Social, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

V) autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, §1º do Regimento Interno/TCU, o parcelamento da dívida em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado

monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando a responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno/TCU;

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

VII) aplicar a Shirley Valeria da Costa Barata Souza a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c art. 270 do Regimento Interno/TCU;

VIII) informar à Procuradoria da República no estado de Goiás, ao Instituto Nacional do Seguro Social e à responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza que a deliberação que sobrevier, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentarem, estará disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

IX) informar à Procuradoria da República em Goiás que, nos termos do § 1º do art. 62 da Resolução-TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal."

4. O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, anuiu ao julgamento pela irregularidade das contas da responsável, com a aplicação de débito e multa pecuniária (peça 64).

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Em exame a Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, tendo por fundamento a concessão irregular do benefício de "Aposentadoria por Tempo de Contribuição", NB 42/202.528.962-0, de titularidade do Sr. Almir Mendes Gouveia.

2. A presente TCE foi instaurada em função da constatação de concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência: i) vínculos empregatícios; ii) cômputos de tempos de serviço; iii) de conversão de atividade especial e outros.

3. No relatório do tomador de contas, o prejuízo foi quantificado em R$ 48.482,30 e a responsabilidade, atribuída à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza (peça 38).

4. No âmbito deste Tribunal, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) efetuou a citação somente da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, sem arrolar o beneficiário, porquanto, na linha de precedentes do TCU, não caberia incluí-lo no rol de responsáveis sem os elementos comprovantes de sua efetiva participação no conluio para a prática dos atos ora impugnados.

5. Assim, foi promovida a citação daquela responsável, para que recolhesse a importância do débito apurado e/ou encaminhasse ao Tribunal as alegações de defesa sobre a concessão irregular de benefício assistencial em favor do Sr. Almir Mendes Gouveia.

6. Devidamente citada, conforme atestam os Avisos de Recebimento insertos às peças 56 e 57, a responsável não apresentou defesa, tampouco recolheu o valor do débito indicado, restando configurada a sua revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

7. No mérito, a unidade instrutiva e o Ministério Público/TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, estão alinhados em sugerir que as contas da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza sejam julgadas irregulares com a condenação em débito, além da aplicação da multa insculpida no art. 57 da Lei 8.443/1992. Já a unidade especializada alvitra, em

adição, a aplicação da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal.

8. É a síntese do essencial. Decido.

9. De plano, consigno que concordo com os entendimentos da unidade técnica e do MP/TCU, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações que teço a seguir.

10. É correto o entendimento da unidade especializada quanto à não ocorrência da prescrição, nos moldes do disposto na novel Resolução/TCU 344/2022, consoante o exame levado a efeito nos itens 19 a 25 da instrução transcrita no Relatório precedente.

11. Ademais, embora o valor de constituição desta TCE seja de cerca de R$ 55 mil, atualizado até 1º/01/2024, ou seja, inferior ao limite de R$ 120.000,00, como apontado pela AudTCE, o somatório dos prejuízos ao erário de responsabilidade da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza nos débitos indicados no item 18 da instrução constante do Relatório **supra** ultrapassa o montante retrocitado, de modo que a presente TCE pode seguir seu curso, nos termos dos arts. 6º, § 1º e § 2º, e 29 da Instrução Normativa – IN/TCU 98/2024.

12. Quanto ao mérito, segundo apuração do INSS no Processo Administrativo Disciplinar – PAD 35014.132412/2023-8 (peça 7), restou comprovado que a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, então ocupante do cargo de Técnico do Seguro Social na agência do INSS/GO, deu azo à concessão irregular de Aposentadoria por Tempo de Contribuição sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), mediante a inserção fraudulenta de recolhimentos previdenciários na categoria contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem constar do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições.

13. O ato acima descrito ensejou a concessão do benefício ao Sr. Almir Mendes Gouveia com base em tempos fictícios que impactaram tanto o tempo de contribuição quanto o cômputo do tempo de carência, sem os quais o segurado não cumpria o tempo de contribuição mínimo para ter direito à aposentadoria que lhe foi concedida.

14. Também ficou assente que o benefício foi habilitado por contingência, com data de início da aposentadoria anterior à data de concessão, gerando o pagamento de valores retroativos sem a devida juntada de elementos que autorizassem a respectiva concessão.

15. Em função de tais fatos, a responsável foi demitida do INSS na data de 19 de maio de 2025, consoante a Portaria PRES/INSS 116, de 19/05/2025 (peça 10).

16. Insta destacar que, de acordo com, a AudTCE, a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza figura como responsável em mais de 100 outras Tomadas de Contas Especiais em trâmite neste TCU envolvendo a concessão de benefícios potencialmente irregulares.

17. A irregularidade foi objeto da operação policial “Passa Régua”, deflagrada em 30/11/2021, nos municípios de Goiânia/GO, Serra Talhada/PE, Paranã/TO e São José dos Campos/SP, resultado de Força Tarefa Previdenciária integrada pela Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Previdência, pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária e Trabalhista (CGINT), pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal, a qual culminou, conforme o Parecer Jurídico da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, na prisão da responsável (peça 9, item 30, p. 6).

18. Ainda de acordo com aquele documento, há estimativa de prejuízo aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social da ordem de R$ 6,6 milhões (peça 9, item 34, p. 8).

19. Tendo em vista o conjunto probatório constante dos autos e a falta de produção de defesa da responsável acerca da culpa na concessão do benefício indevido – dado que optou pela revelia –, cabe ao Tribunal julgar irregulares suas contas, com a imputação do débito calculado e a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, haja vista grave inobservância pela Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza do dever de cuidado no trato com a coisa pública, em um claro exemplo, na melhor das hipóteses, de erro grosseiro a que alude o art. 28 da LINDB.

20. Além da multa, em consonância com a instrução da AudTCE, bem como com a jurisprudência desta Corte (**v.g**. Acórdãos/Plenário 1.607 e 1.608/2026, ambos da relatoria do Ministro Benjamin Zymler; 1.508/2026, da relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus; 1.385/2026, da relatoria do Ministro Antônio Anastasia; 1.137 e 1.138, ambos de 2026 e da relatoria do Ministro Bruno Dantas; e 1.970/2026, de minha relatoria), e considerando a irregularidade cometida pela responsável que, de forma fraudulenta, concedeu benefícios previdenciários indevidos, constituindo-se em ilícito de alta gravidade, entendo pertinente que este Tribunal aplique a sanção de inabilitação à responsável aqui arrolada, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, com fulcro nos arts. 60 da Lei Orgânica do TCU e 270 do Regimento Interno/TCU.

21. Noutro giro, acolho o entendimento da unidade especializada e do MP/TCU de que inexistem elementos nos autos que justificassem a inclusão do Sr. Almir Mendes Gouveia, na condição de segurado, no rol de responsáveis desta Tomada de Contas Especial, pois não restou comprovada a sua participação na fraude ora examinada.

22. Por fim, cabe dar ciência do Acórdão que sobrevier à Procuradoria da República no Estado de Goiás, com fundamento no art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU, e ao Instituto Nacional do Seguro Social.

Ante o exposto, manifesto-me por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 30 de setembro de 2026.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2678/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 025.045/2025-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsável: Shirley Valeria da Costa Barata Souza (631.395.452-15).
4. Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

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

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

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

Data	**Valor (R$)**
6/10/2021	2.183,49
6/10/2021	519,88

Data	Valor (R$)
6/10/2021	202,28
6/10/2021	28.677,36
6/10/2021	924,84
6/10/2021	3.194,76
6/10/2021	0,65
3/11/2021	3.194,76
2/12/2021	3.194,76
2/12/2021	3.194,76
4/1/2022	3.194,76

9.2. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 7.000,00 (sete mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

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

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

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

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

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2678-38/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa (Relator) e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 037.531/2021-2.
Natureza: Representação.
Entidades: Departamento Regional do Senai no Distrito Federal; Departamento Regional do Senai no Estado da Bahia; Departamento Regional do Senai no Estado da Paraíba; Departamento Regional do Senai no Estado de Minas Gerais; Departamento Regional do Senai no Estado de Pernambuco; Departamento Regional do Senai no Estado de Rondônia; Departamento Regional do Senai no Estado de Roraima; Departamento Regional do Senai no Estado de Santa Catarina; Departamento Regional do Senai no Estado de São Paulo; Departamento Regional do Senai no Estado do Tocantins; Departamento Regional do Senai no Estado do Acre; Departamento Regional do Senai no Estado de Alagoas; Departamento Regional do Senai no Estado do Amapá; Departamento Regional do Senai no Estado do Amazonas; Departamento Regional do Senai no Estado do Ceará; Departamento Regional do Senai no Estado do Espírito Santo; Departamento Regional do Senai no Estado de Goiás; Departamento Regional do Senai no Estado do Maranhão; Departamento Regional do Senai no Estado de Mato Grosso; Departamento Regional do Senai no Estado de Mato Grosso do Sul; Departamento Regional do Senai no Estado do Pará; Departamento Regional do Senai no Estado do Paraná; Departamento Regional do Senai no Estado do Piauí; Departamento Regional do Senai no Estado do Rio de Janeiro; Departamento Regional do Senai no Estado do Rio Grande do Norte; Departamento Regional do Senai no Estado do Rio Grande do Sul; Departamento Regional do Sesi no Estado de Roraima; Departamento Regional do Sesi no Estado do Acre; Departamento Regional do Sesi no Distrito Federal; Departamento Regional do Sesi no Estado da Bahia; Departamento Regional do Sesi no Estado da Paraíba; Departamento Regional do Sesi no Estado de Alagoas; Departamento Regional do Sesi no Estado de Mato Grosso; Departamento Regional do Sesi no Estado de Minas Gerais; Departamento Regional do Sesi no Estado de Pernambuco; Departamento Regional do Sesi no Estado de Rondônia; Departamento Regional do Sesi no Estado de Santa Catarina; Departamento Regional do Sesi no Estado de São Paulo; Departamento Regional do Sesi no Estado de Sergipe; Departamento Regional do Sesi no Estado do Tocantins; Departamento Regional do Sesi no Estado do Amapá; Departamento Regional do Sesi no Estado do Amazonas; Departamento Regional do Sesi no Estado do Ceará; Departamento Regional do Sesi no Estado do Espírito Santo; Departamento Regional do Sesi no Estado de Goiás; Departamento Regional do Sesi no Estado do Maranhão; Departamento Regional do Sesi no Estado de Mato Grosso do Sul; Departamento Regional do Sesi no Estado do Pará; Departamento Regional do Sesi no Estado do Paraná; Departamento Regional do Sesi no Estado do Piauí; Departamento Regional do Sesi no Estado do Rio de Janeiro; Departamento Regional do Sesi no Estado do Rio Grande do Norte; Departamento Regional do Sesi no Estado do Rio Grande do Sul.
Responsável: Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (00.394.460/0058-87).
Interessados: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Departamento Nacional (33.564.543/0001-90); Serviço Social da Indústria - Departamento Nacional (33.641.358/0001-52).
Representação legal: Jayme Benjamin Sampaio Santiago (OAB/DF 15.398) e Cássio Augusto Muniz Borges (OAB/RJ 91.152) e outros, representando o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Departamento Nacional e o Serviço Social da Indústria - Departamento Nacional; Alexandre Vitorino Silva (OAB/DF 15.774) e Thiago Pedrosa Figueiredo (OAB/DF 18.230) e outros, representando o Departamento Regional do Sesi no Distrito Federal e o Departamento Regional do Senai no Distrito Federal.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. SERVIÇO SOCIAL DA INDÚSTRIA (SESI). SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM INDUSTRIAL (SENAI). ARRECADAÇÃO DIRETA DE CONTRIBUIÇÕES COMPULSÓRIAS. CONTROVÉRSIA QUANTO À LEGALIDADE, VANTAJOSIDADE E OPERACIONALIZAÇÃO DO MODELO. SOBRESTAMENTO EM RAZÃO DO TEMA REPETITIVO 1.275 DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). ALTERAÇÃO SUPERVENIENTE DO CONTEXTO INSTITUCIONAL, JURISPRUDENCIAL E OPERACIONAL. MUDANÇA DE POSIÇÃO DO SISTEMA INDÚSTRIA. DENÚNCIA DOS TERMOS DE COOPERAÇÃO TÉCNICA E FINANCEIRA (TCTFs). TRANSFERÊNCIA INTEGRAL DA ARRECADAÇÃO À RECEITA FEDERAL DO BRASIL (RFB). EXTINÇÃO DA SISTEMÁTICA DE ARRECADAÇÃO DIRETA. PERDA SUPERVENIENTE DO OBJETO. LEVANTAMENTO DO SOBRESTAMENTO. COMUNICAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

Relatório

Reproduzo a instrução da auditora da Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, com a qual concordaram o diretor e a auditora-chefe adjunta, com os ajustes de forma pertinentes[50]:

"INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de processo apartado, com natureza de representação, autuado em cumprimento à determinação constante do item 9.2 do Acórdão 11.253/2021-TCU-1ª Câmara, da relatoria do ministro-substituto Weder de Oliveira (peça 1), para apurar as questões suscitadas nas seções III e IV da proposta de deliberação que fundamentou aquele acórdão (peça 4), cujo cerne diz respeito ao exame da legalidade e da vantajosidade da sistemática de arrecadação direta das contribuições compulsórias devidas ao Serviço Social da Indústria (Sesi) e ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai).

HISTÓRICO

2. Ao apreciar o processo de prestação de contas do Departamento Regional do Sesi no Estado de São Paulo - Sesi/SP relativo ao exercício de 2015 (TC 036.543/2016-0), este Tribunal deliberou, por meio do Acórdão 3.196/2019-TCU-1ª Câmara, da relatoria do Ministro Weder de Oliveira, entre outras medidas, no sentido de:

'1.7.1. determinar ao departamento regional do Serviço Social da Indústria no Estado de São Paulo (Sesi/SP), com base no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, que apresente, no prazo de 60 (sessenta) dias, demonstração detalhada da vantajosidade da sistemática de arrecadação direta, considerando seu custo, operacionalização, procedimentos de fiscalização da arrecadação e aplicação dos subsídios, resultados, cobrança e prestação de contas, em detrimento da possibilidade, amplamente utilizada, de arrecadação via Receita Federal do Brasil, prevista no art. 111, *caput*, da IN RFB 971/2009; (...)'

3. A referida determinação foi monitorada em processo específico (TC 022.428/2019-4), apreciado por meio do Acórdão 11.253/2021-TCU-1ª Câmara, tendo este Tribunal ordenado à Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento) que autuasse, 'com fundamento no art. 24, parágrafo único, da Resolução TCU 175/2005, processo apartado, com natureza de representação, para apurar as questões suscitadas nas seções III e IV da proposta de deliberação' (peça 1, grifou-se).

4. Em cumprimento à referida deliberação desta Egrégia Corte de Contas, foi constituído o presente processo de representação.

5. Após adoção das medidas necessárias para saneamento dos autos, a última instrução (peça 147), concluiu que a sistemática de arrecadação direta do Sesi e do Senai ocorre de forma irregular e sem amparo legal. Argumentou-se que a delegação de capacidade tributária ativa exige lei formal em sentido estrito (reserva legal), sendo inadequada a fundamentação exclusiva em decretos infralegais regulamentares. Além disso, a edição de resoluções internas pelas entidades para disciplinar as condições de arrecadação e conceder descontos de 3,5% às empresas conveniadas foi classificada como concessão ilegal de benefício fiscal e tratamento desigual entre contribuintes. Esse entendimento seria reforçado por recente jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que reconheceu a ilegitimidade ativa das entidades do Sistema S na relação jurídico-tributária e atribuiu exclusivamente à Receita Federal do Brasil a competência para arrecadar, fiscalizar e cobrar tais contribuições.

---

[50] Peças 200-202.

6. Sob a ótica da vantajosidade, a instrução apontou que o modelo de arrecadação direta não atende ao interesse público e viola o princípio da eficiência. A arrecadação direta impõe ao Sesi e ao Senai tarefas complexas de fiscalização e cobrança que desviam de suas finalidades institucionais, resultando em duplicidade de gastos e de esforços com a estrutura já existente na Receita Federal do Brasil (RFB). Adicionalmente, identificou-se uma fragilização no controle da arrecadação, uma vez que a RFB não possui registros em seus sistemas informatizados sobre os montantes e descontos concedidos diretamente, o que fragmenta a fiscalização tributária nacional e prejudica a celeridade dos procedimentos fiscais.

7. Ouvidos, o Sesi e o Senai defenderam a legalidade e a vantajosidade do modelo, alegando segurança jurídica por ser uma prática de décadas e sustentando que a retenção de 3,5% constitui investimento em atividades finalísticas, com custos operacionais internos (cerca de 0,3%) muito inferiores aos 3,5% cobrados pela RFB na arrecadação indireta. No entanto, a equipe do TCU apontou inconsistências e subavaliações nos cálculos de custo apresentados pelas entidades. Em contrapartida, as áreas de arrecadação e fiscalização da Receita Federal manifestaram-se favoráveis à extinção da arrecadação direta, assegurando que o órgão tem plena viabilidade técnica para assumir a totalidade das contribuições, incluindo o adicional de 20% do Senai para empresas com mais de 500 empregados, o que traria, inclusive, maior celeridade aos processos de fiscalização.

8. Ao final, a unidade técnica propôs ao TCU: i) conhecer da representação, para considerá-la procedente no mérito; e ii) expedir determinação conjunta aos Departamentos Nacionais do Sesi e do Senai e à Receita Federal do Brasil para que apresentem, no prazo de 180 dias, um plano de ação para encerrar definitivamente a sistemática de arrecadação direta até o final do exercício subsequente. O objetivo da determinação é que a RFB passasse a planejar, executar, fiscalizar e arrecadar a totalidade dessas contribuições compulsórias, regularizando o fluxo arrecadatório em conformidade com as normas tributárias e constitucionais vigentes.

9. Observa-se que, no item ‘Informações Adicionais’, os auditores informaram que na seção ‘comentários dos gestores (peças 142 e 144, de idêntico teor)’, os Departamentos Nacionais do Sesi e do Senai apresentaram pedido de sobrestamento deste processo ‘até o julgamento definitivo dos embargos de divergência no EREsp 1.571.933/SC’ pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ). O pedido foi analisado nos itens 36 a 47 do apêndice localizado no final da instrução (‘Comentários dos gestores e análise da equipe’, peça 169). Pelas razões ali expostas, entendeu-se não ser pertinente o sobrestamento dos autos. Assim, o processo foi encaminhado para o julgamento de mérito.

10. A proposta contou com a anuência das instâncias superiores da unidade técnica (peças 148-149).

11. Ao apreciar o processo, este TCU resolveu (Acórdão 1931/2024-TCU-Plenário, peça 169):

‘9.1. conhecer da presente representação, por atender aos requisitos legais e regimentais de admissibilidade;

9.2. sobrestar o presente processo, com fundamento no art. 47 da Resolução-TCU 259/2014, até o julgamento do tema repetitivo 1.275;

9.3. remeter cópia integral desta deliberação ao relator do Tema Repetitivo 1.275, no Superior Tribunal de Justiça, ministro Mauro Campbell Marques;’

12. Foram expedidas e entregues todas as comunicações devidas, como atesta o despacho exarado pela Seproc (peça 185).

EXAME TÉCNICO

Dos argumentos e fatos

13. Após a prolação do Acórdão 1931/2024-TCU-Plenário e durante o período de sobrestamento dos autos, o Sesi e o Senai protocolaram petições e documentos informando a adoção, em conjunto com a Receita Federal do Brasil (RFB), de medidas destinadas à migração da arrecadação das contribuições compulsórias para o regime ordinariamente administrado pela administração tributária federal. Segundo os elementos apresentados, as providências envolveram planejamento institucional, definição de cronograma de transição, encerramento dos instrumentos que disciplinavam a arrecadação direta e adequações operacionais necessárias à transferência do fluxo arrecadatório, conforme detalhado nos itens seguintes.

14. Em 9/2/2026, o Sesi e o Senai, por meio da peça 186 dirigida ao relator, comunicaram o encaminhamento da Carta 94/2026-Pres., 2/2/2026, à Receita Federal do Brasil (RFB), com a finalidade de definir calendário e demais providências para a transferência integral do recolhimento das contribuições compulsórias e extinção definitiva da sistemática de arrecadação direta (peça 187).

15. Em 6/2/2026, a Receita Federal do Brasil (RFB), por meio de e-mail (peça 188), em resposta ao expediente enviado, colocou-se oficialmente à disposição das entidades para a realização de reuniões de alinhamento operacional e formulação conjunta do cronograma, para a definição das medidas necessárias para a migração sistêmica dos contribuintes.

16. Em 24/2/2026, a Confederação Nacional da Indústria (CNI), por meio de ata de reunião de sua diretoria colegiada, orientou formalmente que os Diretores Regionais do Sesi e do Senai procedessem à denúncia unilateral de todos os Termos de Cooperação Técnica e Financeira (TCTFs) de arrecadação direta vigentes até o dia 31/3/2026 (cf. informado nos considerandos da Ordem de Serviço Conjunta 1/2026, peça 191, p. 2).

17. Em 27/2/2026, o Sesi e o Senai, por meio da assinatura da Ordem de Serviço Conjunta Sesi/Senai 1/2026 (peça 191), com entrada em vigor em 2/3/2026, normatizaram e orientaram detalhadamente as Diretorias Regionais sobre as exigências e os prazos legais para a rescisão dos convênios com as indústrias, estipulando prazo de 60 dias para a produção de efeitos após o recebimento da notificação escrita pelas empresas.

18. Também em 27/2/2026, a Receita Federal do Brasil (RFB) formalizou e ajustou com as entidades o cronograma de implantação técnica, assegurando a viabilidade de adequar os sistemas do eSocial e da DCTFWeb para assumir também a cobrança do adicional de 20% do Senai devido por estabelecimentos com mais de 500 empregados (peças 190 e 192).

19. Em março de 2026, o Sesi e o Senai, por meio de seus departamentos regionais, iniciaram a expedição de notificações escritas padronizadas às indústrias sobre a denúncia unilateral dos TCTFs; paralelamente, a Receita Federal do Brasil (RFB) veiculou comunicado oficial em seu portal informando a transição das contribuições do Sistema Indústria para o DARF unificado, como informado pelo Sesi/Senai à peça 193.

20. Em abril de 2026, o Sesi e o Senai, por meio do Portal do Contribuinte do Sistema Indústria, publicaram uma cartilha explicativa de orientação voltada às empresas sobre as pendências e obrigações remanescentes durante a transição, enquanto as empresas recolheram de modo direto suas obrigações relativas à competência do mês de março de 2026 (cf. informações constantes das peças 191, 193 e 199).

21. Em abril de 2026, a Receita Federal do Brasil (RFB) publicou Nota Orientativa técnica instruindo as empresas (peça 194) e realizou o disparo de mensagens orientadoras ao Domicílio Tributário Eletrônico (DTE/e-CAC) dos contribuintes afetados (peça 195).

22. Em 1º/5/2026, a Receita Federal do Brasil (RFB) promoveu a publicação e entrada em vigor das alterações de cálculo e das rotinas parametrizadas dos sistemas do eSocial e da DCTFWeb no ambiente de produção nacional (cf. informações constantes das peças 192, 195 e 197).

23. Em maio de 2026, a Receita Federal do Brasil (RFB) atualizou seu ambiente de testes voltado especificamente ao processamento do adicional de 20% do Senai; simultaneamente, o Sesi e o Senai concluíram a denúncia e o encerramento definitivo de todos os 7.609 TCTFs vigentes no país, e as empresas recolheram pela última vez de forma direta as contribuições da competência de abril de 2026 (cf. informações constantes das peças 197 e 199).

24. Em junho de 2026, a Receita Federal do Brasil (RFB) centralizou integralmente o fluxo de arrecadação, de modo que todas as contribuições referentes ao período de apuração de maio de 2026 em diante passaram a ser declaradas e recolhidas exclusivamente via eSocial/DCTFWeb em guia DARF unificada, sem qualquer direito de retenção pelas empresas (cf. informações constantes das peças 191, 193, 195 e 199).

25. Por fim, em 28/7/2026, o Sesi e o Senai, por meio de petição conjunta protocolada por seus procuradores, reportaram o sucesso de todas as fases da migração de arrecadação direta para a RFB e requereram o levantamento do sobrestamento do processo e o seu arquivamento definitivo decorrente de perda superveniente do objeto da representação (peça 193).

Análise

26. O presente processo foi sobrestado por força do item 9.2 do Acórdão 1931/2024-TCU-Plenário, com fundamento no art. 47 da Resolução-TCU 259/2014, até o julgamento do Tema Repetitivo 1.275 pelo Superior Tribunal de Justiça, tendo em vista a estreita relação entre a controvérsia apreciada nestes autos e a discussão jurídica então submetida à sistemática dos recursos repetitivos.

27. Após a prolação daquela deliberação, sobrevieram aos autos fatos novos relevantes, noticiados pelo Sesi e pelo Senai, os quais evidenciam alteração substancial do quadro fático que deu origem à presente representação. Conforme relatado às peças 186 a 199, as entidades promoveram, em conjunto com a RFB, a implementação de um processo estruturado de transição destinado à extinção da sistemática de arrecadação direta das contribuições compulsórias. As medidas adotadas incluíram, entre outras providências, a formalização de entendimentos institucionais com a RFB, a definição de cronograma de migração operacional, a denúncia dos termos de cooperação técnica e financeira celebrados com as empresas contribuintes, a adaptação dos sistemas informatizados da administração tributária federal e a ampla divulgação de orientações aos contribuintes afetados.

28. A documentação juntada aos autos indica que a implementação dessas medidas evoluiu de forma gradual ao longo do primeiro semestre de 2026, culminando, em junho, com a centralização integral da arrecadação das contribuições em favor da Receita Federal do Brasil, por intermédio dos sistemas eSocial e DCTFWeb, mediante recolhimento por meio de DARF unificado. Consta, ainda, que foram encerrados todos os termos de cooperação que viabilizavam a arrecadação direta pelas entidades e que, desde a competência maio de 2026, as contribuições passaram a ser declaradas e recolhidas exclusivamente por intermédio dos mecanismos ordinários de arrecadação administrados pela Receita Federal do Brasil.

29. Registre-se que a principal providência proposta pela unidade técnica na instrução (peça 147) que subsidiou o Acórdão 1931/2024-TCU-Plenário consistia justamente na adoção de medidas voltadas à cessação definitiva do modelo de arrecadação direta e à migração integral da arrecadação para a Receita Federal do Brasil. Nesse sentido, foi sugerida a expedição de determinação para que as entidades e a RFB elaborassem plano de ação destinado a encerrar tal sistemática.

30. Verifica-se, portanto, que o cenário atualmente retratado nos autos difere substancialmente daquele existente quando da formulação da proposta instrutiva e da prolação do Acórdão 1931/2024-TCU-Plenário. Isso porque as providências cuja implementação se pretendia induzir por intermédio da atuação desta Corte já foram adotadas pelas entidades, tendo resultado, segundo a documentação apresentada, na efetiva extinção do modelo de arrecadação direta que motivou a instauração da presente representação.

31. Nessas circunstâncias, deixa de subsistir utilidade prática na continuidade da tramitação processual para exame do mérito originalmente debatido. Com efeito, ainda que permanecesse em aberto a discussão jurídica acerca da legalidade ou da vantajosidade do modelo anteriormente adotado, eventual deliberação desta Corte não teria aptidão para produzir resultado concreto adicional em relação ao objeto específico desta representação, uma vez que a sistemática questionada não mais se encontra em operação. A jurisprudência desta Corte tem reconhecido que a superveniência de fatos capazes de eliminar a situação que motivou a atuação fiscalizatória pode ensejar o arquivamento do feito por perda de objeto, em razão da ausência de interesse processual e da inutilidade de prosseguimento da instrução para adoção de providências que já se encontram implementadas.

32. Assim, considerando que: a) o processo foi sobrestado exclusivamente para aguardar definição judicial potencialmente relevante à apreciação do mérito; b) sobrevieram fatos novos que alteraram substancialmente a situação fática examinada nos autos; c) a sistemática de arrecadação direta cuja regularidade era objeto de questionamento foi descontinuada; e d) as medidas corretivas que se pretendia obter mediante atuação desta Corte foram implementadas pelos interessados, entende-se não mais subsistirem razões para manutenção do sobrestamento processual. Ademais, a superveniência dos fatos descritos tornou irrelevante, para fins deste processo, o desfecho do Tema Repetitivo 1.275, uma vez que a solução prática cuja obtenção se buscava por intermédio da atuação do Tribunal já foi efetivada.

33. Diante desse quadro, considera-se adequado levantar o sobrestamento determinado pelo item 9.2 do Acórdão 1931/2024-TCU-Plenário e reconhecer a perda superveniente do objeto e ausência de utilidade na continuidade do processo, mostrando-se cabível o arquivamento dos autos, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

34. É relevante comentar que, sob a ótica do interesse público e da otimização arrecadatória, o encerramento definitivo da sistemática de arrecadação direta do Sesi e do Senai proporcionará um impacto positivo imediato nos cofres públicos, decorrente da taxa de retribuição devida à RFB nos termos do art. 3º, § 1º, da Lei 11.457/2007. Com base nos dados consolidados do processo, o volume de contribuições compulsórias gerais arrecadado diretamente pelas próprias entidades somou, no exercício de 2020, o montante de R$ 3.685.374.295,37 (item 42, peça 147).

35. Dessa forma, com a transição integral desse fluxo para a cobrança centralizada, a incidência da taxa de administração de 3,5% sobre esse montante, cuja receita é legalmente destinada ao Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização (Fundaf)[51], que se destina a finalidades de

[51] "Art. 1° A gestão dos recursos do Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização - FUNDAF, instituído pelo Decreto-lei n° 1.437, de 17 de dezembro de 1975, ratificado pelo Decreto Legislativo nº 22, de 1990, destinado a fornecer recursos para financiar o reaparelhamento e reequipamento da Secretaria da Receita Federal, a atender aos demais encargos específicos inerentes ao desenvolvimento e aperfeiçoamento das atividades de fiscalização dos tributos federais e, especialmente, a intensificar a repressão às infrações relativas a

interesse público, assegurará um incremento anual de, no mínimo, R$ 128.988.100,34 para a o erário. Cumpre destacar que essa estimativa foi apurada a partir dos valores nominais arrecadados no exercício de 2020, contexto marcado pela retração da atividade econômica associada à pandemia de Covid-19 e pela vigência de medidas temporárias de desoneração tributária. Esses valores podem ser atualizados a partir de dados mais recentes. Segundo os Relatórios de Gestão de 2025 dos Departamentos Nacionais do Sesi e do Senai, a arrecadação direta desses serviços sociais autônomos, totalizou, respectivamente, R$ 3,8 bilhões e R$ 2,5 bilhões no Senai, alcançando R$ 6,3 bilhões em 2025. Aplicando-se a essa base a taxa de administração de 3,5%, chega-se a um incremento estimado de R$ 220,5 milhões ao ano.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

36. Ante o exposto, submete-se o processo à consideração superior, propondo:

a) levantar o sobrestamento determinado pelo item 9.2 do Acórdão 1931/2024-TCU-Plenário;

b) reconhecer a perda superveniente do objeto da presente representação, em razão da extinção da sistemática de arrecadação direta das contribuições compulsórias do Sesi e do Senai e da migração integral da arrecadação para a Receita Federal do Brasil;

c) dar ciência desta deliberação aos Departamentos Nacionais do Sesi e do Senai;

d) remeter cópia integral da deliberação que vier a ser proferida ao relator do Tema Repetitivo 1.275, no Superior Tribunal de Justiça, ministro Mauro Campbell Marques; e

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

É o relatório.

Proposta de Deliberação

Trata-se de representação autuada em cumprimento ao item 9.2 do acórdão 11253/2021-1ª Câmara[52], de minha relatoria, destinada a examinar a legalidade e a vantajosidade da sistemática de arrecadação direta das contribuições compulsórias devidas ao Serviço Social da Indústria e ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial.

2. A matéria foi objeto de extensa análise por ocasião da apreciação anterior deste processo. Considerando a relevância da controvérsia, as questões jurídicas e operacionais então examinadas e, sobretudo, os fatos supervenientes que conduziram à alteração da sistemática de arrecadação, considero oportuno reproduzir integralmente a proposta de deliberação apresentada naquela oportunidade, a fim de permitir adequada compreensão do contexto em que se desenvolveram as providências posteriormente adotadas pelo Sesi, pelo Senai e pela Confederação Nacional da Indústria[53]:

"Trata-se de representação autuada em cumprimento à determinação do acórdão 11.253/2021-1ª Câmara, de minha relatoria, a fim de apurar a legalidade e a vantajosidade da sistemática de arrecadação direta das contribuições compulsórias devidas ao Serviço Social da Indústria (Sesi) e ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai).

2. O objeto da representação relaciona-se aos seguintes achados de auditoria obtidos no âmbito TC 036.543/2016-0, que tratou das contas do Departamento Regional do Serviço Social da Indústria no Estado de São Paulo (Sesi/SP) do exercício de 2015, no qual foi prolatado o acórdão 3196/2019-1ª Câmara:

'Considerando a necessidade de maior aprofundamento da sistemática da arrecadação direta de contribuições parafiscais pelas entidades do sistema indústria;

Considerando a afirmação constante no item 32 da instrução da então Secex-SP de que, do ponto de vista financeiro, a arrecadação direta seria antieconômica para o sistema indústria, uma vez que a sistemática produz receitas menores, em razão da necessidade de manutenção de estrutura de controle, fiscalização e cobrança por parte do serviço social autônomo;

(...)

Considerando que, com a edição da Resolução Sesi/CN 93/2016, a condição disposta no art. 4º da Resolução Sesi/CN 1/1999, vigente no exercício das presentes contas, sobre a obrigatoriedade de realização de fiscalização prévia para verificar a existência dos serviços assistenciais próprios da empresa, não mais persiste;

(...)

---

mercadorias estrangeiras e a outras modalidades de fraude fiscal ou cambial, rege-se pelo disposto neste Decreto (Decreto 2.037/1996)."

[52] Peça 1.

[53] Peça 173.

1.7.1. determinar ao departamento regional do Serviço social da Indústria no Estado de São Paulo (Sesi/SP), com base no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, que apresente, no prazo de 60 (sessenta) dias, demonstração detalhada da vantajosidade da sistemática de arrecadação direta, considerando o seu custo, operacionalização, procedimentos de fiscalização da arrecadação e aplicação dos subsídios, resultados, cobrança e prestação de contas, em detrimento da possibilidade, amplamente utilizada, de arrecadação via Receita Federal do Brasil, prevista no art. 111, caput, da IN RFB 971/2009; (não grifado no original)'

3. Na proposta de deliberação condutora do acórdão 11.253/2021-1ª Câmara, pertinente ao monitoramento do cumprimento da determinação contida no item 1.7.1 do acórdão 3196/2019-1ª Câmara, registrei que a problemática da arrecadação direta das contribuições parafiscais destinadas aos serviços sociais autônomos tem sido objeto de atenção desta Corte há muitos anos, mas, em geral, sem que enunciados sobre sua legalidade, operacionalidade ou vantajosidade tenham sido levados para os dispositivos das deliberações que abordaram o tema.

4. Esse é o caso, por exemplo, do acórdão 3214/2013-Plenário[54], que, embora tido como referência sobre a legalidade da sistemática de arrecadação direta, não reverbera, em sua parte dispositiva, qualquer asserção que ratifique ou infirme sua conformidade com a legislação aplicável.

5. O sumário daquela deliberação registrou possível ausência de competência legal para o recolhimento direto de tributos pelo Sesi e Senai, deixando para momento posterior análise sobre a viabilidade jurídica e a vantajosidade de tal modelo arrecadatório.

6. Assim, ante a aparente falta de amparo legal para o recolhimento direto de contribuições parafiscais pelo Sesi e o Senai e as limitações dos procedimentos de auditoria aplicados na aferição da vantajosidade da arrecadação direta por essas entidades, a 1ª Câmara[55] do Tribunal ordenou a autuação de representação para apurar essas duas questões.

II

7. As contribuições devidas ao Senai e ao Sesi foram instituídas pelo Decreto-Lei 4.408/1942 e pelo Decreto-Lei 9.403/1946, respectivamente.

8. No caso do Senai, os arts. 4º e 6º do Decreto-Lei 4.408/1942 e o art. 1º do Decreto-Lei 6.246/1944 estabelecem a contribuição devida à entidade, a alíquota e o adicional de 20%, incidente sobre a contribuição devida por empresas que tiverem mais de quinhentos empregados:

'[Decreto-Lei 4.408/1942]

Art. 3º O Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários será organizado e dirigido pela Confederação Nacional da Indústria.

Art. 4º Serão os estabelecimentos industriais das modalidades de indústrias enquadradas na Confederação Nacional da Indústria obrigados ao pagamento de uma contribuição mensal para montagem e custeio das escolas de aprendizagem.

§ 1º A contribuição referida neste artigo será de dois mil réis, por operário e por mês.

§ 2º A arrecadação da contribuição de que trata este artigo será feita pelo Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, sendo o produto posto à disposição do Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários.

§ 3º O produto da arrecadação feita em cada região do país, deduzida a quota necessária às despesas de caráter geral, será na mesma região aplicado.

(...)

Art. 6º A contribuição dos estabelecimentos que tiverem mais de quinhentos operários será acrescida de vinte por cento. (não sublinhado no original)

[Decreto-Lei 6.246/1944]

Art. 1º A contribuição de que tratam os Decretos-lei nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942, e nº 4.936, de 7 de novembro de 1942, destinada à montagem e ao custeio das escolas de aprendizagem, a cargo do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, passará a ser arrecadada na base de um por cento sobre o montante da remuneração paga pelos estabelecimentos contribuintes a todos os seus empregados. (não sublinhado no original)'

9. No caso do Sesi, o art. 3º do Decreto-Lei 9.403/1946 estabelece a contribuição devida:

'Art. 3º Os estabelecimentos industriais enquadrados na Confederação Nacional da Indústria (artigo 577 do Decreto-Lei n.º 5. 452, de 1 de Maio de 1943), bem como aqueles referentes aos transportes, às comunicações e à pesca, serão obrigados ao pagamento de uma contribuição mensal ao Serviço Social da Indústria para a realização de seus fins.

§ 1º A contribuição referida neste artigo será de dois por cento (2%) sobre o montante da remuneração paga pelos estabelecimentos contribuintes a todos os seus empregados. O montante da remuneração que servirá de base ao pagamento da contribuição será aquele sobre o qual deva ser estabelecida a contribuição de previdência devida ao instituto de previdência ou caixa de aposentadoria e pensões, a que o contribuinte esteja filiado.

---

[54] TC 030.409/2008-4, relatado pelo ministro José Múcio Monteiro.

[55] Acórdão 11253/2021-1ª Câmara, de minha relatoria.

§ 2º A arrecadação da contribuição prevista no parágrafo anterior será feita pelo Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários e também pelas instituições de previdência social a que estiverem vinculados os empregados das atividades econômicas não sujeitas ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários. Essa arrecadação será realizada pelas instituições de previdência social conjuntamente com as contribuições que lhes forem devidas. (não sublinhado no original)'

10. As contribuições devidas aos serviços sociais autônomos são espécies de tributos, que compõem a carga tributária e se sujeitam aos princípios e normas gerais do sistema tributário nacional[56].

11. O art. 149 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) indica sua natureza jurídica:

'Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.'

12. Como visto nas transcrições dos decretos-leis 4.408/1942 e 9.403/1946, a capacidade tributária ativa sobre essas contribuições era dos respectivos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), os quais, em 1964, foram consolidados no Instituto Nacional da Previdência e Assistência Social (INPS). Da fusão do INPS com o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS) surgiu o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS).

13. Os decretos-lei instituidores das contribuições devidas ao Senai e ao Sesi foram recepcionados pela nova ordem jurídica estabelecida pela CRFB de 1988, nos termos do seu art. 240:

'Art. 240. Ficam ressalvadas do disposto no art. 195 as atuais contribuições compulsórias dos empregados sobre a folha de salários, destinadas às entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical.'

14. Em 2007, com a edição da Lei 11.457/2007, a administração das contribuições devidas aos serviços sociais autônomos passou a ser de competência da Receita Federal do Brasil (RFB):

'Lei 11.457/2007

Art. 2º Além das competências atribuídas pela legislação vigente à Secretaria da Receita Federal, cabe à Secretaria da Receita Federal do Brasil planejar, executar, acompanhar e avaliar as atividades relativas a tributação, fiscalização, arrecadação, cobrança e recolhimento das contribuições sociais previstas nas alíneas a, b e c do parágrafo único do art. 11 da Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991, e das contribuições instituídas a título de substituição. (Vide Decreto nº 6.103, de 2007).

(...)

§ 3º As obrigações previstas na Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991, relativas às contribuições sociais de que trata o caput deste artigo serão cumpridas perante a Secretaria da Receita Federal do Brasil.

(...)

Art. 3º As atribuições de que trata o art. 2º desta Lei se estendem às contribuições devidas a terceiros, assim entendidas outras entidades e fundos, na forma da legislação em vigor, aplicando-se em relação a essas contribuições, no que couber, as disposições desta Lei. (Vide Decreto nº 6.103, de 2007).

§ 1º A retribuição pelos serviços referidos no caput deste artigo será de 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) do montante arrecadado, salvo percentual diverso estabelecido em lei específica. (Vide Media Provisória nº 932, de 2020 convertida na Lei nº 14.025, de 2020)

§ 2º O disposto no caput deste artigo abrangerá exclusivamente contribuições cuja base de cálculo seja a mesma das que incidem sobre a remuneração paga, devida ou creditada a segurados do Regime Geral de Previdência Social ou instituídas sobre outras bases a título de substituição.'

15. Em resumo, a Lei 11.457/2007 atribuiu à RFB competência para arrecadar, cobrar e recolher as contribuições sociais devidas ao Sesi e ao Senai, entre outras; fixou a retribuição por esses serviços em 3,5% do montante arrecadado; e especificou que os serviços prestados abrangeriam exclusivamente as contribuições cuja base cálculo seja a mesma das que incidem sobre a remuneração paga, devida ou creditada a segurados do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) ou instituídas sobre outras bases a título de substituição.

16. A mais recente regulamentação expedida pela RFB sobre normas gerais de tributação previdenciária e de arrecadação das contribuições sociais é a Instrução Normativa RFB 2.110/2022, que assim dispõe sobre as contribuições devidas a terceiros:

'Art. 81. Compete à RFB as atividades relativas à tributação, fiscalização, arrecadação e cobrança da contribuição devida, por lei, a terceiros, ressalvado o disposto no § 5º. (Lei nº 11.457, de 2007, art. 3º)

§ 1º Consideram-se terceiros, para os fins desta Instrução Normativa:

I - as entidades privadas de serviço social e de formação profissional a que se refere o art. 240 da Constituição Federal, criadas por lei federal e vinculadas ao sistema sindical;

---

[56] RE 641.320/RS, ADI 1864/PR, RE 789.874/DF, RE 138284/CE, entre outros.

(...)

§ 2º A contribuição de que trata este artigo sujeita-se aos mesmos prazos, condições, sanções e privilégios das contribuições sociais previdenciárias, inclusive no que diz respeito à cobrança judicial. (Lei nº 11.457, de 2007, art. 3º, § 3º)

§ 3º O disposto no caput aplica-se, exclusivamente, à contribuição cuja base de cálculo seja a mesma das que incidem sobre a remuneração paga, devida ou creditada a segurados do RGPS ou instituídas sobre outras bases a título de substituição. (Lei nº 11.457, de 2007, art. 3º, § 2º)

§ 4º A retribuição pelos serviços referidos no caput será de 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) do montante arrecadado, salvo percentual diverso estabelecido em lei específica, e será creditada ao Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização (Fundaf), instituído pelo Decreto-Lei nº 1.437, de 17 de dezembro de 1975. (Lei nº 11.457, de 2007, art. 3º, §§ 1º e 4º)

§ 5º O recolhimento da contribuição de que trata este artigo pode ser feito, se houver previsão legal, diretamente ao terceiro mediante convênio celebrado entre a entidade ou o fundo e a empresa contribuinte, hipótese em que não se aplica o disposto no § 4º.

§ 6º A contribuição de que trata este artigo é devida:

I - pela empresa ou pelo equiparado, de acordo com o código Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS) da atividade, atribuído na forma da Seção III deste Capítulo, calculada sobre o total da remuneração paga, devida ou creditada a segurados empregados e trabalhadores avulsos;

(...).'

17. No que é relevante para a discussão deste processo, a referida instrução normativa estabelece que o recolhimento das contribuições devidas a terceiros pode ser feito diretamente a estes, mediante convênio celebrado entre a entidade e a empresa contribuinte, e, nesse caso, não incide a retribuição à RFB de 3,5% sobre o montante arrecadado. Entretanto, o §5º do seu art. 81 exige previsão legal para o recolhimento direto.

18. No relatório do acórdão 3214/2013-Plenário[57], foi demonstrado que não há, nos decretos-leis 4.408/1942, 4.481/1942, 4.936/1942, 6.246/1944 e 9.403/1946, previsão para arrecadação direta das contribuições sociais pelo Senai e Sesi, mas existe menção expressa à arrecadação dessas contribuições pelo Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários.

19. Além do Senai e do Sesi, o Serviço Social do Transporte (Sest) e o Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat) praticam a arrecadação direta[58]. Entretanto, para o Sest e o Senat há autorização legal, conferida pelo art. 7º, §1º, da Lei 8.706/1993.

20. A previsão normativa para a arrecadação direta de contribuições por parte do Senai surge somente mais tarde com a edição do Decreto 494, de 10/1/1962, ato do presidente do então Conselho de Ministros, que aprovou o regimento do Senai, até hoje em vigor, que assim dispôs:

'Art. 46. A arrecadação das contribuições devidas ao SENAI será feita pelo Instituto ou Caixa de Aposentadoria e Pensões a que estiver filiada a empresa contribuinte, concomitantemente com a das contribuições de previdência social, quer na fase de cobrança administrativa, quer na de cobrança judicial, correndo as ações daí porventura resultantes no mesmo foro da instituição arrecadadora.

(...)

Art. 50. Visando ao atendimento de situações especiais, determinadas empresas poderão recolher as suas contribuições diretamente aos cofres do SENAI. (não sublinhado no original)'

21. A definição das situações especiais determinantes para que as empresas possam recolher as suas contribuições diretamente ao Senai está contida na Resolução 44/2016 do seu Conselho Nacional:

'Artigo 1º – Os Departamentos Regionais do SENAI poderão celebrar Termos de Cooperação Técnica e Financeira, com base no art. 50 do Regimento do SENAI, aprovado pelo Decreto nº 494, de 10 de janeiro de 1962 para a arrecadação direta da contribuição compulsória destinada à Entidade, esta criada nos termos do Decreto-Lei n° 4.048, de 22 de janeiro de 1942, atendido o disposto na presente Resolução.

(...)

Artigo 2º – São circunstâncias especiais a serem observadas, cumulativamente, pelas empresas contribuintes, para a celebração de Termos de Cooperação Técnica e Financeira:

I. realizar ou oferecer um ou mais dos programas de desenvolvimento de pessoal dispostos no art. 4º desta Resolução;

II. estar em dia com as contribuições legais devidas ao SENAI e ao SESI.

(...)

Artigo 4º – Consideram-se programas de desenvolvimento de pessoal as ações ou atividades realizadas ou oferecidas pela empresa sem ônus para o empregado, com foco em Educação Profissional e Tecnológica.

Parágrafo único – Além do programa de desenvolvimento de pessoal elencado neste artigo, outros poderão ser estabelecidos por ato do diretor do Departamento Nacional do SENAI, que poderá delegar esta atribuição.'

---

[57] De relatoria do ministro José Mucio Monteiro.

[58] Relatório do acórdão 3214/2013, de relatoria do ministro José Mucio Monteiro.

22. Posteriormente, o Decreto 60.466/1967, expedido pelo Presidente da República, estabeleceu o recolhimento direto da contribuição adicional de 20% prevista no art. 6º do Decreto-Lei 4.408/1942 ao Senai:

'[Decreto 60.466/1967]

Art. 10. A taxa adicional de 20% (vinte por cento) devida ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) pelos estabelecimentos que tiverem mais de 500 (quinhentos) empregados, conforme dispõe o artigo 6º do Decreto-Lei 4.048/1942, de 22 de janeiro de 1942, e o artigo 3º do Decreto-Lei 6.245/, de 5 de fevereiro de 1944, será recolhia diretamente ao SENAI, a quem incumbirá sua fiscalização.'

23. O Decreto 60.466/1967 foi revogado pelo Decreto de 10 de maio de 1991.

24. No relatório do acórdão 3214/2013-Plenário, de relatoria do ministro José Múcio Monteiro, foi enfatizada a inexistência de autorização legal para que o Senai promovesse a arrecadação direta, ficando assentada na ementa do relatório a possibilidade de existência de lacuna legislativa:

'LEVANTAMENTO NA SISTEMÁTICA DE ARRECADAÇÃO DO SISTEMA S. APARENTE AUSÊNCIA DE COMPETÊNCIA LEGAL PARA O RECOLHIMENTO DIRETO DE TRIBUTOS PELO SESI E SENAI. PROPOSTA DE ATRIBUIR A TAREFA À RECEITA FEDERAL. ARCABOUÇO NORMATIVO VIGENTE HÁ MAIS DE 40 ANOS. POSSÍVEL LACUNA LEGISLATIVA. CIÊNCIA DOS FATOS ÀS ENTIDADES INTERESSADAS. ARQUIVAMENTO.'

25. No caso do Sesi, a autorização para a arrecadação direta está expressa no art. 49, § 2º, do Decreto 57.375/1965:

'Art. 49. A arrecadação das contribuições devidas ao SESI será feita pelo instituto ou caixa de pensões e aposentadoria a que estiver filiada a empresa contribuinte, concomitantemente com as contribuições da previdência social.

(...)

§ 2º Em face de circunstâncias especiais, as empresas que nela se encontrarem poderão recolher as suas contribuições diretamente ao SESI, mediante autorização do Departamento Nacional, comunicada ao órgão previdenciário competente. (não sublinhado no original)'

26. Ao contrário do Decreto 60.466/1967, o Decreto 57.375/1965 continua em vigor.

27. Atualmente, a Resolução 93/2016 do Conselho Nacional do Sesi define as circunstâncias especiais em que as contribuições podem ser arrecadas diretamente:

'Art. 1º – Os Departamentos Regionais do SESI poderão celebrar Termos de Cooperação Técnica e Financeira, com base no §2º do art. 49 do Regulamento da Entidade, aprovado pelo Decreto n° 57.375, de 02 de dezembro de 1965, para a arrecadação direta da contribuição compulsória, instituída pelo Decreto-Lei n° 9.403, de 25 de junho de 1946, atendido o disposto na presente Resolução.

(...)

Art. 2º – São circunstâncias especiais a serem observadas, cumulativamente, pelas empresas contribuintes, para a celebração de Termos de Cooperação Técnica e Financeira: I. realizar ou oferecer um ou mais dos serviços sociais dispostos no art. 4º desta Resolução; II. estar em dia com as contribuições legais devidas ao SESI e ao SENAI.

(...)

Art. 4º – Consideram-se serviços sociais os programas, ações ou atividades, desenvolvidos pela empresa sem ônus para o empregado, com foco em: I. saúde e segurança do trabalho; II. educação básica e continuada; III. promoção da saúde.

Parágrafo único – Além dos serviços sociais elencados neste artigo, outros poderão ser estabelecidos por ato do diretor do Departamento Nacional do SESI, que poderá delegar esta atribuição.'

28. Observa-se, portanto, que, no caso do Senai, a controvérsia sobre a irregularidade da arrecadação direta, abordada no relatório do acórdão 3214/2013-Plenário[59], tem dupla vertente. A delegação de capacidade tributária ativa à entidade não poderia ser baseada no Decreto 494/1962, pois não é lei em sentido estrito, ao contrário do que estabelece o art. 15, § 6º, da Constituição, para fins de concessão de tratamento distinto a grupo de contribuintes, e o Decreto 60.466/1967, que permitiu a arrecadação direta da taxa adicional de 20%, teria sido revogado pelo Decreto de 10 de maio de 1991.

29. No caso do Sesi, o obstáculo à arrecadação direta seria a impossibilidade de o Decreto 57.375/1965 ter estabelecido as circunstâncias especiais para que determinadas empresas pudessem recolher diretamente as contribuições, o que igualmente afrontaria o art. 15, § 6º, da Constituição, porque o tratamento distinto a grupo de contribuintes, nesse caso, deveria ter sido necessariamente conferido por lei federal específica.

30. Apresento, na sequência, as conclusões da unidade instrutiva sobre as lacunas jurídicas identificadas e a vantajosidade da arrecadação direta por parte de Sesi e Senai, em atenção ao item 9.2 do acórdão 11253/2021-1ª Câmara.

III

[59] De relatoria do ministro José Múcio Monteiro.

31. A unidade instrutiva iniciou sua análise sobre a validade jurídica da arrecadação direta pelo Sesi e pelo Senai transcrevendo os arts. 6º e 7º do Código Tributário Nacional (CTN), que definem o instituto da competência tributária – competência legislativa plena, estabelecem sua natureza indelegável, salvo o exercício de funções arrecadatórias e fiscalizatórias, e definem que o cometimento a pessoas de direito privado do encargo ou função de arrecadar tributos não constitui delegação da competência tributária.

32. Apesar de a competência legislativa ser indelegável e as atribuições de fiscalização, arrecadação e execução de leis poderem apenas ser delegadas a pessoas jurídicas de direito público, a unidade instrutiva rememora que o art. 7º, §3º, do CTN prevê que pessoas de direito privado podem exercer a função arrecadatória de tributos.

33. Entretanto, argumenta que a delegação do exercício da capacidade tributária ativa requer a edição de lei em sentido estrito. Nesses termos, chama atenção para trechos do voto condutor do acórdão 3214/2013-Plenário, em que o relator, ministro José Múcio Monteiro, aponta a lacuna jurídica para exercício da arrecadação direta por parte do Sesi e do Senai, reconhece a existência de uma situação consolidada e ressalta os posicionamentos de órgãos públicos, especialmente a RFB, contrários à alteração na forma de recolhimento dessas contribuições parafiscais:

'7. Como se trata de decretos, a Semag arguiu, de forma correta, que não são os instrumentos adequados para operar a transferência da capacidade tributária ativa (de arrecadar o tributo), matéria objeto de reserva legal.

(...)

9. De fato, a situação já se encontra consolidada, tendo sido consentida por todos os órgãos arrecadadores que se sucederam nos últimos 48 anos.

10. Além disso, de acordo com a RFB, a contribuição adicional prevista no art. 6° do Decreto-Lei 4.048/1942 possuiria fato gerador, base de cálculo e procedimentos de arrecadação distintos das demais contribuições sociais, se excluindo da capacidade tributária ativa daquele órgão em razão do disposto no art. 3º, § 2º, da Lei 11.457/2007 (reproduzido acima). Ainda que esta posição possa ser questionada, resta evidente a total ausência de interesse da Receita Federal em assumir a arrecadação dessas contribuições.

11. Deve-se reconhecer, contudo, que eventual alteração da sistemática atualmente vigente para incluir, entre as atribuições da RFB, o recolhimento contribuição adicional (art. 6º do Decreto-Lei 4.048/1942), implicaria mudança de procedimentos, envolvendo custos com a adequação de sistemas e manuais, além de treinamento de pessoal. Some-se ao fato de o órgão ter alegado 'ser inviável, do ponto de vista técnico, implantar rotina especial para arrecadar tal tributo, porquanto suas peculiaridades requerem procedimento estranho à atividade fiscal tributária, consistente na contagem mensal do número de empregados da empresa, a fim de saber se naquele mês haverá incidência da contribuição adicional'.

12. Em síntese, estamos diante de uma situação em que todos os atores envolvidos, inclusive a Receita Federal, são uníssonos em repudiar a proposta de alteração da forma de recolhimento das contribuições fiscais devidas ao Sesi e Senai, mesmo reconhecendo que o arcabouço normativo que o sustenta talvez não seja o mais apropriado.'

34. A antiga SecexDesenvolvimento, responsável pela instrução dessa etapa processual, firma a sua convicção de que os decretos 494/1962 e 57.375/1965, que dão fundamento à arrecadação direta procedida pelo Senai e pelo Sesi, respectivamente, não têm força de lei para conferir capacidade tributária a esses serviços sociais.

35. Os arts. 2º e 3º da Lei 11.457/2007, que preveem a arrecadação das contribuições sociais devidas a terceiros pela RFB, são mencionados para reforçar a conclusão da unidade instrutiva pela ilegalidade da sistemática de arrecadação direta adotada pelo Senai e pelo Sesi.

36. Na sequência, a unidade instrutiva apresentou julgados[60] do Superior Tribunal de Justiça (STJ) que reconheceriam a ilegitimidade do Sistema S para arrecadar diretamente contribuições, tendo em vista a edição da Lei 11.457/2007, que conferiu à RFB as atribuições para realizar as atividades de tributação, fiscalização, arrecadação e cobrança das contribuições de terceiros. Concluiu que a recente orientação do STJ é no sentido de que há impedimentos para que essas entidades promovam a arrecadação, a fiscalização e a cobrança dos créditos decorrentes das contribuições sociais devidas a terceiros.

37. Em relação à concessão de descontos às empresas contribuintes, por parte do Senai e do Sesi, a unidade instrutiva mencionou trechos da proposta de deliberação condutora do acórdão 11.253/2021-1ª Câmara, de minha relatoria, em que é demonstrado que o Sesi, por meio da Resolução SESI/CN 93/2016[61], concede descontos às empresas signatárias de termo de cooperação técnica e financeira para recolherem diretamente as contribuições a ele devidas:

---

[60] EREsp 1.619.954/SC, de relatoria do ministro Gurgel de Faria, Primeira Seção, e agravo interno no REsp 1.921.827/SP, de relatoria do ministro Gurgel de Faria.

[61] Peça 18.

‘Art. 5º Celebrado o Termo de Cooperação Técnica e Financeira, a empresa passará a recolher a contribuição devida ao SESI diretamente ao Departamento Regional correspondente, na forma prevista nesta Resolução, com a retenção mensal de 3,50% (três inteiros vírgula cinquenta por cento) sobre o valor total da contribuição compulsória mensal devida, a título de ressarcimento de despesas, decorrentes da execução dos serviços sociais.

§1º O recolhimento da contribuição devida ao SESI deverá ser realizado mediante guia específica obtida em sistema disponibilizado pelo Departamento Nacional.

§ 2º A retenção prevista no *caput* deste artigo será deduzida da parcela da contribuição destinada ao Departamento Regional, e, em nenhuma hipótese, prejudicará a quota parte de 25% (vinte e cinco por cento), prevista no Regulamento e destinada à administração nacional.’

38. O Senai concede descontos a empresas signatárias de termo de cooperação técnica e financeira, com base exclusivamente no que dispõe o art. 5º da Resolução 44/2016[62]:

‘Art. 5º Celebrado o Termo de Cooperação Técnica e Financeira, a empresa passará a recolher a contribuição devida ao SENAI diretamente ao Departamento Regional correspondente, na forma prevista nesta Resolução, com a retenção mensal de 3,50% (três inteiros vírgula cinquenta por cento) sobre o valor total da contribuição compulsória mensal devida, a título de ressarcimento de despesas, decorrentes dos programas de desenvolvimento de pessoal.

§ 1º - O recolhimento da contribuição devida ao SENAI deverá ser realizado mediante guia específica obtida em sistema disponibilizado pelo Departamento Nacional.

§ 2º - A retenção prevista no *caput* deste artigo será deduzida da parcela da contribuição destinada ao Departamento Regional, e, em nenhuma hipótese, prejudicará a quota parte de 15% (quinze por cento) regimentalmente destinada ao Departamento Nacional.’

39. A unidade instrutiva ressaltou que os únicos normativos a preverem a concessão dos descontos de 3,5% por Sesi e Senai sobre as contribuições parafiscais são as resoluções acima transcritas, o que constitui afronta ao art. 150, II, § 6º, da CRFB, que proíbe a instituição de tratamento desigual entre contribuintes e exige que subsídios, isenções ou reduções de base de cálculo de impostos, taxas e contribuições sejam previstos em leis específicas.

40. Adicionalmente, ao avaliar se Senai e Sesi fiscalizavam a efetiva prestação dos serviços sociais e dos programas de desenvolvimento de pessoal a cargo das empresas beneficiadas com a retenção mensal (desconto) de 3,5% previstas nas resoluções Sesi/CN 93/2016 e Senai/CN 44/2016, constatou que as entidades se limitavam a analisar se as despesas declaradas pelas empresas no sistema de prestação de contas estariam entre as permissíveis/elegíveis.

41. A esse respeito, os departamentos nacionais do Senai e do Sesi declararam desconhecer a realização de quaisquer vistorias *in loco* no exercício de 2019[63].

42. Com base nisso, a SecexDesenvolvimento concluiu que o procedimento de averiguação das despesas declaradas pelas empresas beneficiárias dos descontos é insuficiente para que o Sesi e o Senai obtenham razoável segurança sobre a conformidade desses gastos.

43. A unidade instrutiva também coletou informações sobre o montante da arrecadação das receitas de contribuições compulsórias gerais de Sesi e Senai e da contribuição adicional cobrada por este último.

44. Nos anos de 2019 e 2020, as contribuições sociais gerais do Sesi somaram R$ 9,3 bilhões e as do Senai, R$ 6,2 bilhões. Cinquenta e dois por cento (52%) dessas contribuições foram arrecadados diretamente pelo Sesi e Senai e 48% pela RFB. Os descontos concedidos pelo Sesi e Senai nesses dois anos somaram R$ 276 milhões.

45. A unidade instrutiva também anotou que os procedimentos de controles relativos à celebração de termo de cooperação técnica e financeira (TCFC), à retenção de percentual sobre o valor devido e à prestação de contas dos recursos retidos (descontos de 3,5%) não são adotados para o adicional de 20% devido ao Senai[64], que foi da ordem de R$ 753 milhões nesse mesmo biênio.

46. Ao analisar a vantajosidade da cobrança direta em relação à indireta (via RFB), a unidade instrutiva apontou, preliminarmente, com base nas atribuições do Sesi[65] e do Senai[66], que a atividade de arrecadar, fiscalizar e cobrar tributos é estranha às finalidades dessas duas entidades.

---

[62] Peça 18.

[63] Peça 57, p. 8.

[64] Art. 6º do Decreto-Lei 4.408/1942.

[65] Arts. 1º a 5º do Decreto 57.375/1965.

[66] Arts. 1º e 2º do Decreto 494/1962.

47. Ponderou, ademais, que a existência de um órgão técnico especializado, com grande capilaridade no território nacional, como a RFB, seria suficiente para infirmar a atuação do Senai e do Sesi na esfera de arrecadação das contribuições sociais, mormente ante ao disposto nos arts. 2º e 3º da Lei 11.457/2007.

48. Sobre a alegada vantagem de destinar, via descontos, recursos para que as empresas promovam ações de aperfeiçoamento profissional e de cunho social, em vez de transferir 3,5% para a RFB processar a arrecadação das contribuições sociais, a unidade instrutiva contrapõe as fragilidades na fiscalização dessas aplicações, e, sobretudo, a falta de amparo legal para concessão dos descontos aos contribuintes, baseada apenas em regulamentos internos, em afronta ao art. 150, II, § 6º, da CRFB e ao art. 7º do CTN.

49. Por fim, rememora as decisões do STJ que teriam modificado o entendimento sobre a possibilidade da arrecadação direta por serviços sociais autônomos e afirma que os órgãos orientadores da RFB deveriam revisar o tema.

50. Assim, diante de todo o exposto, a unidade instrutiva propõe que a representação seja conhecida e, no mérito, considerada procedente, com expedição de deliberação que contemple a seguinte medida:

'determinar aos Departamentos Nacionais do Sesi e do Senai e à Receita Federal do Brasil (RFB), (...) que deliberem conjuntamente e apresentem, em 180 dias, plano de ação para que seja completamente encerrada a sistemática de arrecadação direta das contribuições devidas ao Sesi e ao Senai (art. 3º do Decreto-Lei 9.403/1946 e arts. 4º e 6º do Decreto-Lei 4.048/1942) até o final do próximo exercício, de modo que a RFB passe a planejar, executar, acompanhar e avaliar as atividades relativas à tributação, fiscalização, arrecadação, cobrança e recolhimento da totalidade das referidas contribuições, conforme estabelecido nos arts. 2º e 3º da Lei 11.457/2007, bem como em observância ao disposto na Constituição Federal, art. 150, inciso II e § 6º, c/c os arts. 7º e 119 da Lei 5.172/1966 (Código Tributário Nacional);'

51. Em atenção ao art. 14 da Resolução TCU 315/2020, o trabalho da unidade instrutiva foi apresentado à RFB, ao Sesi e ao Senai para que se manifestassem quanto às consequências da proposta de deliberação.

IV

52. A RFB foi ouvida quanto à (i) legalidade da arrecadação direta da contribuição geral (1% sobre a folha de pagamentos) e do adicional de 20% e (ii) viabilidade de arrecadar o adicional de 20%, bem como os eventuais entraves para sua operacionalização.

53. A Coordenação-Geral de Tributação (Cosit), a quem compete, no âmbito da RFB, regulamentar e interpretar a legislação tributária, manifestou-se[67] no sentido de que a RFB tem competência exclusiva e indelegável para o desempenho da atividade normativa dos tributos que administra, com base na Lei 11.457/2007, não havendo, com efeito, lei em vigor que permita ao Sesi e ao Senai normatizar as contribuições parafiscais a ela devidas e que a capacidade tributária ativa para a contribuição adicional de 20%, a que se refere o art. 6º do Decreto-Lei 4.408/1942, jamais foi atribuída à RFB, conforme disposto no art. 3º, § 2º, da Lei 11.457/2007.

54. Em relação à arrecadação direta do Sesi e do Senai, a Cosit expressa o entendimento de que os decretos 494/1962 e 57.375/1965 autorizaram esse procedimento e que essa permissão não se confunde com a competência tributária.

55. Para reforçar esse entendimento, cita os casos, já mencionados anteriormente, de Sest e Senat, que estão autorizados a arrecadar as contribuições sociais a eles destinados, nos termos do art. 7º, §1º, da Lei 8.706/1993.

56. A seguir, a Cosit discorreu sobre alguns julgados[68] do Superior Tribunal de Justiça (STJ) mencionados pela unidade instrutiva, que, segundo sua análise, não contradiriam o entendimento sedimentado na RFB, pois tratariam exclusivamente da ilegitimidade de Sesi e Senai para fiscalizarem e lavrarem autos de infração, mas não afastariam as prerrogativas das entidades de arrecadarem diretamente suas contribuições.

57. Nessa linha de raciocínio, a Cosit menciona a solução de consulta 66 - SRRF/Disit/2012, que teria pacificado, no âmbito da RFB, o entendimento de que sua competência em relação à contribuição devida ao Senai limita-se apenas à contribuição geral (1% sobre a folha de pagamento), restando excluída sua atuação na arrecadação da taxa adicional de 20%.

58. Em relação aos descontos, da ordem de 3,5%, que o Sesi e o Senai oferecem às empresas que recolham diretamente a eles as contribuições gerais, a RFB foi peremptória ao afirmar que 'é equívoca a leitura

---

[67] Nota Cosit/Sutri/RFB 362, de 4 de outubro de 2022, peça 128.

[68] EREsp 1.619.954/SC, de relatoria do ministro Gurgel de Faria, Primeira Sessão, julgado em 10/4/2019, DJe 1º/7/2019, AgInt nos EDcl no REsp 1.872.301/SP, de relatoria do ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 25/4/2021, e DJe 26/5/2021.

de que da arrecadação direta deflui a potestade de normatizar a matéria, sobretudo alterar o tipo tributário *contra legem*, reduzindo o tributo devido, faculdade que sequer a RFB possui. O ente arrecadador deve continência às leis que regem a matéria e demais normas tributárias de competência da RFB, afinal, não lhe foi delegada competência legislativa ou mesmo normativa, que permanece exclusiva da RFB'.

59. Em relação aos eventuais entraves para operacionalização da arrecadação das contribuições parafiscais do Senai e do Sesi, a RFB, por meio da Coordenação-Geral de Administração, Cadastros e Atendimento (Corat), informou[69] que, caso os convênios celebrados com as empresas para recolhimento direto sejam encerrados, 'no que concerne às contribuições incidentes sobre a folha de salários, a assunção da arrecadação pela RFB acontecerá naturalmente, sob as mesmas regras aplicáveis às demais empresas industriais que recolhem por intermédio da RFB. E quanto à contribuição adicional devida ao Senai, há vedação expressa no §2º do art. 3º da Lei 11.457/2007 que impede a RFB de arrecadar tal 'tributo''. (não sublinhado no original)

60. Em resumo, quanto à contribuição de caráter geral (1% sobre a folha de pagamento), a Corat conclui que 'a implementação dessa mudança causará impactos para as entidades (Sesi e Senai) e para as empresas que tiverem os convênios rescindidos, mas não para a RFB, que assumirá o encargo sem qualquer alteração no sistema de arrecadação.' (não sublinhado no original)

61. Em relação à contribuição adicional de 20%, a Corat assim se pronunciou:

'5. Porém, quanto à contribuição adicional instituída pelo art. 6º do Decreto-Lei 4.048, de 1942, devida ao Senai pelas empresas industriais que tenham mais de 500 (quinhentos) empregados, sua base de cálculo difere da base de cálculo das demais contribuições devidas à Previdência Social e às demais entidades e fundos, por isso a RFB estaria impedida de arrecadá-la em razão do disposto no §2º do art. 3º da lei 11.457, de 2007. O cálculo dessa contribuição adicional é feito mediante aplicação da alíquota de 1% (um por cento) sobre o valor total da folha de salários da empresa industrial com mais de quinhentos empregados, e sobre o valor assim obtido aplica-se a alíquota adicional de 20% (vinte por cento).

6. Não cabe à RFB opinar sobre a manutenção ou extinção dessa contribuição, mas caso se decida por mantê-la e por incumbir a RFB de sua arrecadação, será necessário estabelecer, por instrução normativa, que as empresas industriais que tenham mais de 500 (quinhentos) empregados e, portanto, obrigadas à contribuição adicional instituída pelo art. 6º do Decreto-Lei nº 4.408, de 1942, devida ao Senai, ficam obrigadas a recolher essa contribuição adicional juntamente com a contribuição de 1% (um por cento) sobre a folha de salários devida à mesma entidade, enquanto permanecerem nessa condição.

7. As próprias empresas devem fazer o controle da alíquota a ser utilizada em cada mês (se 1% ou 1,2%), conforme a quantidade de empregados declarada por meio do Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas (eSocial). Caberá ao Senai decidir sobre a manutenção dos benefícios que hoje concede a essas empresas, tendo em vista a diminuição do valor arrecadado, pois a remuneração de 3,5% prevista no §1º do art. 3º da Lei 11.457, de 2007, devida ao Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização (Fundaf), instituído pelo Decreto-Lei nº 1.437, de 17 de dezembro de 1975, passará a incidir sobre o montante arrecadado, 1,2% sobre a folha de salários.'

62. Ainda sob a ótica da operacionalização da arrecadação exclusiva das contribuições por parte da RFB, a Coordenação-Geral de Fiscalização (Cofis) assim se manifestou[70]:

'6. Nas equipes relacionadas às competências da Cofis, os Auditores-Fiscais, ao fiscalizarem indícios de irregularidade em Contribuições Previdenciárias, tratam, de forma acessória e conexa, das contribuições compulsórias devidas ao Sesi e Senai. Assim, pode-se afirmar que, no âmbito das Equipes de Fiscalização de tributos internos, a execução das fiscalizações das referidas contribuições é realizada. Ademais, assim como ocorre nos demais tributos, as fiscalizações são acompanhadas e avaliadas em ciclos regulares, por meio de indicadores de resultado. Considerados esses aspectos, a execução, o acompanhamento e a avaliação de fiscalizações que envolvem as referidas contribuições não seriam diretamente impactados pelo encerramento da sistemática de arrecadação direta.

7. Por outro lado, quando os fiscalizados alegam recolher as contribuições diretamente ao Sesi e Senai, adiciona-se necessariamente uma etapa ao procedimento fiscal. Dada a impossibilidade de acesso direto aos dados de todos os convênios firmados, a comprovação depende de intimação, pelos Auditores-Fiscais, das entidades com as quais o contribuinte teria firmado convênio. Conclui-se que encerramento da sistemática de arrecadação direta poderia resultar, ainda que marginalmente, em maior celeridade aos procedimentos. (Não sublinhado no original)'

V

63. O Sesi/Senai, por sua vez, afirmam[71] que a questão tratada nos autos é de natureza jurídica porque o debate gira em torno da competência e da legalidade da arrecadação direta feita pelas duas entidades.

---

[69] Peça 127.

[70] Peça 126.

[71] Peça 142.

64. Informa que essa questão está na iminência de ser decidida pela Primeira Seção do STJ, em sede de embargos de divergência no EResp 1.571.933/SC.

65. Em sua manifestação, os prepostos do Sesi e do Senai mencionam os diversos pareceres da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) constantes dos autos, que seriam unânimes no sentido da possibilidade jurídica de arrecadação direta das contribuições sociais por essas entidades.

66. Em relação aos pronunciamentos da RFB, adiantam que, embora não uníssonos, a Cosit, coordenação a quem compete a interpretação jurídica sobre tributação, posicionou-se favoravelmente à legalidade da arrecadação direta tanto em relação às contribuições gerais quanto em relação à contribuição adicional.

67. Assim, Sesi e Senai afirmam que o impedimento à cobrança direta pelo Senai resultaria no risco de que a cobrança da taxa adicional viesse a 'ficar em verdadeiro 'limbo jurídico'', tendo em vista a vedação de cobrança dessa taxa imposta ao fisco federal pelo art. 3º, § 2º, da Lei 11.457/2007.

68. Manifestaram entendimento de que não houve alteração do estado fático ou jurídico que justificasse a revisitação do tema pelo Tribunal – discutido quando da apreciação da matéria por meio do acórdão 3214/2013-Plenário – e que tal mudança de entendimento acarretaria o risco de se negar eficácia a normas instituidoras do regime de arrecadação direta (decretos 494/1962 e 57.375/1965), as quais foram recepcionadas pela vigente Constituição Federal e estão em harmonia com a Lei 11.457/2007.

69. Assim, requerem que o Tribunal não se oponha ao sistema vigente de arrecadação direta e informam que, no STJ, foram admitidos embargos de divergência no EREsp 1.571.933/SC, o que sinalizaria que não há uniformidade em relação à matéria tratada no presente processo, contrapondo a alegação de mudança jurisprudencial feita pela da unidade instrutiva.

70. Alternativamente, requerem que esta Corte sobreste a apreciação da matéria até que o STJ realize o julgamento definitivo dos embargos de divergência no EREsp 1.571.933/SC.

VI

71. A questão central desta representação é a legalidade da arrecadação direta das contribuições parafiscais devidas ao Senai e ao Sesi, que são de dois tipos: as de caráter geral ou ordinário, em que as empresas industriais recolhem 1%, no caso do Senai, e 1,5%, no caso do Sesi, sobre a folha de pagamento; e a de caráter adicional, que acresce 0,2% sobre a folha de pagamento das empresas com mais de quinhentos empregados, devida exclusivamente ao Senai.

72. Atualmente, as contribuições ordinárias são arrecadas tanto pela RFB quanto pelos serviços sociais – arrecadação direta. O Senai arrecada diretamente apenas a contribuição adicional.

73. A unidade instrutiva concluiu que não há base legal para que as entidades do sistema indústria arrecadem diretamente nenhuma das modalidades de contribuição. Considerou igualmente irregulares os descontos concedidos às empresas que optam pelo recolhimento direto de suas contribuições ordinárias, pois não há lei que dê essa prerrogativa nem ao Sesi, nem ao Senai.

74. Antes de discorrer sobre as razões de decidir que fundamentam a proposta de acórdão é necessário, entretanto, manifestar-me sobre as questões preliminares apresentadas pelo Sesi e pelo Senai[72], que recaem sobre a iminente decisão da Primeira Seção do STJ, em sede de embargos de divergência no EResp 1.571.933/SC, que trata da mesma matéria desta representação e o seu entendimento de que não houve alteração do estado fático ou jurídico que justifique a revisitação do tema pelo Tribunal, discutido no âmbito da apreciação do acórdão 3214/2013-Plenário.

75. A existência dos embargos de divergência no EREsp 1.571.933/SC, segundo o Sesi/Senai, sinalizaria que não há uniformidade em relação à matéria tratada neste processo, o que invalidaria o argumento da unidade instrutiva de que teria ocorrido mudança na jurisprudência sobre o tema.

76. Os embargos de divergência no EREsp 1.571.933/SC tiveram origem no recurso especial interposto pelo Senai perante o STJ contra decisão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, nesses termos:

'TRIBUTÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. UNIÃO FEDERAL. SUJEITO ATIVO DA CONTRIBUIÇÃO DEVIDA AO SENAI. FISCALIZAÇÃO E COBRANÇA. ATRIBUIÇÃO DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. ILEGITIMIDADE DOS TERCEIROS. NULIDADE FORMAL DO LANÇAMENTO E DA COBRANÇA REALIZADA PELO SENAI.

1. A União é, atualmente, o sujeito ativo da contribuição devida ao SENAI, cuja constituição, arrecadação e fiscalização está a cargo dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil, a quem cabe, também, proferir decisões em processo

[72] Peça 142.

administrativo fiscal, restando à Procuradoria da Fazenda Nacional a eventual cobrança judicial dos respectivos créditos e ao SENAI o produto da arrecadação (art. 62, inciso I, da Lei 11.457/2007).

2. Não obstante o interesse reflexo dos chamados 'terceiros', tal interesse não lhes confere legitimidade para realizar o lançamento ou figurar na demanda como parte.

3. Reconhecida a nulidade formal do lançamento fiscal e da cobrança realizada pelo SENAI.'

77. Essa decisão se originou em mandado de segurança ajuizado pela Companhia Hering no Tribunal de Justiça de Santa Catarina contra ato do diretor regional do Senai, em cujo pedido consta:

'c.l) julgar totalmente procedente a preliminar, por declarar a nulidade da fiscalização, do lançamento e da expedição da notificação de lançamento pelo órgão do SENAI, tendo em vista sua incompetência para realizá-lo, aplicando-se o princípio da legalidade; c.2) vencida a preliminar de nulidade do lançamento, seja cancelado o lançamento fiscal substanciado pelas Notificações de Lançamento 60140 série M, da Contribuição do Termo de Cooperação do SENAI, no valor de R$ 249.605,97 (duzentos e quarenta e nove mil, seiscentos e cinco reais e noventa e sete centavos) e a Notificação de Débito 60197 série L referente a Contribuição Adicional do SENAI, no valor de R$ 71.367,81 (setenta e um mil, trezentos e sessenta e sete reais e oitenta e um centavos), pelo equívoco na interpretação extensiva do dispositivo legal do §2° do art. 3° da Lei 10.10112000; c.3) vencido o mérito principal, seja cancelado o lançamento fiscal substanciado pelas Notificações de Lançamento descritas no item anterior, pela aplicação do princípio da proporcionalidade; c.4) caso ainda assim não entenda Vossa Excelência, o que não se espera, pela aplicação de interpretação restritiva do dispositivo, a desconstituição da cobrança dos meses de 03/2009 e 03/2010, por terem estes, respeitado o interregno de 'seis meses'; e) a declaração de inexigibilidade da multa moratória, por carência de disposição legal, tendo em vista precedentes do TJ/SC (e-STJ fls. 18/19)'.

78. A segurança foi concedida para declarar a nulidade dos atos de fiscalização, lançamento fiscal e cobrança administrativa do Senai em razão de que 'as tarefas de fiscalização, arrecadação, cobrança e recolhimento das 'contribuições destinadas a terceiros' incumbem à Receita Federal do Brasil, por força da Lei 11.457/2007' (e-STJ fl. 321).

79. Observa-se que a primeira notificação expedida pelo Senai se referia às contribuições de caráter geral enquanto a segunda à contribuição adicional.

80. Irresignado, o Senai interpôs apelação, não provida pelo Tribunal Regional da 4ª Região, que resultou no acórdão acima transcrito.

81. O Senai, então, interpôs recurso especial ao STJ, em que alegou divergência jurisprudencial, violação dos arts. 119 e 142 do CTN, do art. 3º da Lei 11.457/2007 e do art. 6º do seu regimento interno, combinado com o art. 6º, parágrafo único, do Decreto 494/1962 e defendeu a tese de deter competência para o lançamento e a cobrança da contribuição em discussão naquele processo.

82. O recorrente também argumentou que o art. 50 do Decreto 494/1962 autorizou as empresas a recolherem a contribuição geral de 1% diretamente ao Senai e que esse procedimento estaria regulado pela IN/RFB 971/2009.

83. O relator, ministro Gurgel de Faria, em 7 /10/2019, deu provimento, monocraticamente, ao recurso especial interposto pelo Senai e determinou a devolução dos autos para novo julgamento do recurso de apelação porque o Tribunal Regional Federal da 4ª Região não teria analisado as particularidades do sistema de arrecadação direta das contribuições com a instituição do termo de cooperação técnica e financeira celebrado entre as empresas e o Senai.

84. A Companhia Hering, na sequência, opôs embargos de declaração à decisão que dera provimento ao recurso especial interposto pelo Senai e determinara o retorno dos autos para julgamento do recurso de apelação. A empresa alegou a existência de contradição na decisão que dera provimento ao recurso.

85. O ministro Gurgel de Faria, conferindo efeitos infringentes aos embargos de declaração, em decisão de 11 de dezembro de 2019, reconheceu, então, que o recurso especial merecia ser conhecido apenas parcialmente[73] e, nessa extensão, desprovido.

86. Quanto às demais questões, o relator considerou que o Tribunal Regional da 4ª Região atuou de acordo com 'a recente orientação jurisprudencial da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, no sentido de que, com a entrada em vigor da Lei n. 11.457/2007, por força das disposições contidas especialmente em seus arts. 2º e 3º, e considerando que os serviços sociais autônomos integrantes do denominado Sistema 'S' ostentam natureza de pessoa jurídica de direito privado, e não integram a Administração Pública, cabendo tão

[73] '(...) o Decreto 494/1962, que dispõe sobre o Regimento do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), não se enquadra no conceito de lei federal para fins de interposição do recurso especial, tendo em vista não ter sido expedido pelo Presidente da República, mas, à época, pelo Presidente do Conselho de Ministros. Por conseguinte, não se conhece do recurso especial, no ponto.' (DJe 18/12/2019) (não sublinhado no original)

somente à Secretaria de Receita Federal do Brasil proceder às atividades de tributação, fiscalização, arrecadação e cobrança das contribuições de terceiros'.

87. Nessa linha, decidiu pela manutenção do acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região e esclareceu que se referia à exigência pelo Senai da contribuição adicional:

'Desse modo, impõe-se a manutenção do acórdão recorrido, segundo o qual é nulo o ato de fiscalização conduzido pelo SENAI, na vigência da Lei n. 11.457/2007, que culminou na lavratura de auto de infração impugnado, destinado à exigência de contribuição adicional.

Ante o exposto, ACOLHO os embargos de declaração para, atribuindo-lhes efeitos infringentes, com base no art. 255, § 4º, II, do RISTJ, CONHECER PARCIALMENTE do recurso especial do SENAI, ora embargado, e, nessa extensão, NEGAR-LHE PROVIMENTO. (não sublinhado no original)'

88. O Senai, então, interpôs agravo interno dirigido à Primeira Turma do STJ, que, em 28 de abril de 2020, negou provimento ao recurso. A entidade paraestatal opôs, então, embargos de divergência contra este acórdão de relatoria do ministro Gurgel de Faria, que restara assim ementado:

'TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÕES DESTINADAS A TERCEIROS. SERVIÇO SOCIAL AUTÔNOMO. AUTO DE INFRAÇÃO. LAVRATURA NA VIGÊNCIA DA LEI N. 11.457/2007. NULIDADE.

1. O Plenário do STJ decidiu que 'aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas até então pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça' (Enunciado Administrativo n. 2).

2. O Decreto n. 494/1962, que dispõe sobre o Regimento do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), não se enquadra no conceito de lei federal para fins de interposição do recurso especial, tendo em vista não ter sido expedido pelo Presidente da República, mas, à época, pelo Presidente do Conselho de Ministros.

3. 'O ente federado detentor da competência tributária e aquele a quem é atribuído o produto da arrecadação de tributo, bem como as autarquias e entidades às quais foram delegadas a capacidade tributária ativa, têm, em princípio, legitimidade passiva ad causam para as ações declaratórias e/ou condenatórias referentes à relação jurídico-tributária' (EREsp 1.619.954/SC, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 10/04/2019, DJe 1º/07/2019).

4. É nulo o ato de fiscalização conduzido pelo SENAI, na vigência da Lei n. 11.457/2007, que culminou na lavratura de auto de infração destinado à exigência de contribuição adicional.

5. Agravo interno desprovido. (não sublinhado no original)'

89. O recorrente afirmou que o entendimento da Primeira Turma estaria em divergência com o perfilhado pela Segunda Turma no julgamento do REsp 1.821.797/RJ:

'PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL. SENAI. CONTRIBUIÇÃO ADICIONAL. COBRANÇA. LEGITIMIDADE. DESTINAÇÃO EDUCACIONAL, DE NATUREZA NÃO PREVIDENCIÁRIA.

1. Cinge-se a controvérsia a saber se, com a vigência da Lei 11.457/2007, permanece a legitimidade do Senai, instituída pelo seu Regimento (Dec. 494/1962), para arrecadar a contribuição adicional, ou se ela foi transferida para a Receita Federal do Brasil em virtude da centralização de arrecadação.

2. A Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça pacificou o entendimento de que 'não se verifica a legitimidade dos serviços sociais autônomos para constarem no polo passivo de ações judiciais em que são partes o contribuinte e o/a INSS/União Federal e nas quais se discutem a relação jurídico-tributária e a repetição de indébito, porquanto aqueles (os serviços sociais) são meros destinatários de subvenção econômica' (EREsp 1.619.954/SC, Rel. Min. Gurgel de Faria, Primeira Seção, DJe 15.4.2019).

3. A distinção a ser feita no presente caso é de que o Senai não perdeu sua legitimação para a cobrança da contribuição adicional, uma vez que se trata de contribuição com destinação educacional, de natureza não previdenciária, e deve ser feita em guia específica conforme previsão de seu regimento, com vistas a cumprir demandas específicas desse órgão para com a empresa contribuinte, não se verificando a necessidade de intervenção da Receita Federal. Vejam-se os artigos 5º e 6º do Decreto-Lei 4.048/1942.

4. A questão é pacífica no sentido de que 'a cobrança da contribuição geral é feita pelo INSS. Porém, o recolhimento da taxa adicional será feito diretamente pelo Senai, na forma do art. 10 do Dec. 60.466/67' (REsp 771.556/RJ, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 30.8.2006)

5. Ainda recentemente, após o advento da Lei 11.457/2007, que criou a Super-Receita, no sentido da legitimidade do Senai para ajuizamento de Ação de Cobrança de contribuição adicional: AgInt no AgInt no Agravo em REsp 1.320.300/RJ, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, Dje 30.4.2019 (decisão monocrática); REsp 1.670.537/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 30.6.2017; REsp 1.667.771/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 20.6.2017; AgInt nos EDcl no Ag 1.319.658/MG, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 9.3.2017; AgRg no REsp 1.179.431/SP, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 31.8.2010, também os Resps 1.361.088/PE; 1.621.025/AC; 1.765.387/RJ; 1.670.537/SP e 1.555.158/AL.

6. Recurso Especial provido.

(REsp 1.8217.97/RJ, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 10/12/2019, DJe 18/5/2020.) (não sublinhado no original)'

90. Vê-se, com clareza, porém, que o REsp 1.821.797/RJ apenas afirma a possibilidade de fiscalização e expedição de autos de infração no âmbito da cobrança direta da contribuição adicional por parte do Senai, ratificando, todavia, que o STJ já firmou entendimento de que as contribuições de caráter geral devem ser arrecadadas pela RFB, conforme diversas vezes expresso nas ementas dos acórdãos transcritos anteriormente.

91. Esse entendimento está consignado no voto condutor do ministro-relator REsp 1.821.797/RJ, ministro Herman Benjamin, sessão de 19/11/2019 da Segunda Turma do STJ, nesses termos:

'A atual jurisprudência da Segunda Turma do STJ comunga do entendimento de que após a vigência da Lei 11.457/2007, as ações que visem à cobrança de contribuições tributárias, ou sua restituição, vinculadas ao INSS ou destinadas a terceiros, foram transferidas à Secretaria da Receita Federal do Brasil, órgão da União. Confira-se:

TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL. CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS DESTINADAS A TERCEIROS OU FUNDOS. LEI 11.457/2007. SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. CENTRALIZAÇÃO. LEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM DA FAZENDA NACIONAL. INEXISTÊNCIA DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO COM OS DESTINATÁRIOS DA ARRECADAÇÃO: SESI, SENAI, SESC, SENAC, SEBRAE, INCRA, APEX, ABDI

1. A orientação das Turmas que compõem a Primeira Seção deste Tribunal Superior firmou-se no sentido de que as atividades referentes à tributação, à fiscalização, à arrecadação, à cobrança e ao recolhimento das contribuições sociais vinculadas ao INSS (art. 2º da Lei n. 11.457/2007), bem como as contribuições destinadas a terceiros e fundos, tais como SESI, SENAI, SESC, SENAC, SEBRAE, INCRA, APEX, ABDI, consoante a expressa previsão contida no art. 3º da referida norma, foram transferidas à Secretaria da Receita Federal do Brasil, órgão da União, cuja representação, após os prazos estipulados no seu art. 16, ficou a cargo exclusivo da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional para eventual questionamento quanto à exigibilidade das contribuições, ainda que em demandas que têm por objetivo a restituição de indébito tributário. Precedentes: AgInt nos EDcl no Ag 1.319.658/MG, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 9/3/2017; AgInt no REsp 1.605.531/SC, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 19/12/2016

2. A pretensão recursal, portanto, não merece prosperar, uma vez que a ABDI, a APEX-Brasil, o INCRA, o SEBRAE, o SENAC e o SESC deixaram de ter legitimidade passiva ad causam para ações que visem à cobrança de contribuições tributárias ou sua restituição, após a vigência da referida lei, que centralizou a arrecadação tributária a um único órgão central 3. Recurso especial a que se nega provimento. (REsp 1.698.012/PR, Rel. Min. Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 18.12.2017).

Os Arts. 2º e 3º da lei 11.457/2007 estão assim redigidos, no que interessa:

Art. 2º Além das competências atribuídas pela legislação vigente à Secretaria da Receita Federal, cabe à Secretaria da Receita Federal do Brasil planejar, executar, acompanhar e avaliar as atividades relativas a tributação, fiscalização, arrecadação, cobrança e recolhimento das contribuições sociais previstas nas alíneas a, b e c do parágrafo único do art. 11 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, **e das contribuições instituídas a título de substituição**.

§ 1º O produto da arrecadação das contribuições especificadas no caput deste artigo e acréscimos legais incidentes serão destinados, em caráter exclusivo, ao pagamento de benefícios do Regime Geral de Previdência Social e creditados diretamente ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social, de que trata o art. 68 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

(...)

§ 4º Fica extinta a Secretaria da Receita Previdenciária do Ministério da Previdência Social.

Art. 3º **As atribuições de que trata o art. 2º desta Lei se estendem às contribuições devidas a terceiros, assim entendidas outras entidades e fundos, na forma da legislação em vigor, aplicando-se em relação a essas contribuições, no que couber, as disposições desta Lei**.

(...)

Para melhor elucidação da controvérsia cabe, fazer uma digressão sobre a natureza da contribuição instituída pelo art. 6 o do Decreto-Lei 4.048/1942, conhecida simplesmente como 'adicional da contribuição ao Senai', – adicional de 20% sobre a contribuição de 1% incidente sobre a folha de pagamento das indústrias com mais de 500 empregados. A finalidade do adicional é promover o ensino nos estabelecimentos contribuintes em benefício desses mesmos estabelecimentos.

A distinção a ser feita no presente caso é de que o Senai não perdeu a sua legitimação para a cobrança da contribuição adicional, uma vez que se trata de contribuição com destinação educacional, de natureza não previdenciária, e deve ser feita em guia específica conforme previsão de seu regimento, com vistas a cumprir necessidades desse órgão para com a empresa contribuinte, não se verificando a necessidade de intervenção da Receita Federal do Brasil. (...)

A questão é pacífica no sentido de que 'a cobrança da contribuição geral é feita pelo INSS. Porém, o recolhimento da taxa adicional será feito diretamente pelo SENAI, na forma do art. 10 do Dec. nº 60.466/67'. (Resp 771.556/RJ, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 30.8.2006.).

A questão é pacífica no sentido de que 'a cobrança da contribuição geral é feita pelo INSS. Porém, o recolhimento da taxa adicional será feito diretamente pelo SENAI, na forma do art. 10 do Dec. nº 60.466/67'. (Resp 771.556/RJ, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 30.8.2006.). (grifado no original, não sublinhado no original)'

92. Nessa mesma linha, o STJ negou provimento ao Resp 1.965.010/MG, interposto pela empresa Topmix Engenharia e Tecnologia de Concreto Ltda., que sustentou que o Senai não teria legitimidade ativa para fiscalizar nem recolher o adicional de 20%.

93. No voto condutor do julgado, o relator, ministro Og Fernandes, deixou assente que o Senai detinha competência para arrecadar diretamente apenas a contribuição adicional de que trata o art. 6º do Decreto-Lei 4.048/1942[74].

94. Mais recentemente, no âmbito do Resp 2.013.339/PI[75], o relator, ministro Gurgel de Faria, negou provimento ao recurso do Senai contra decisão que reconheceu sua ilegitimidade ativa para realizar o recolhimento de contribuições de caráter geral, sob o seguinte fundamento:

'O Tribunal de origem atuou em conformidade com a recente orientação jurisprudencial da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, no sentido de que, com a entrada em vigor da Lei n. 11.457/2007, por força das disposições contidas especialmente em seus arts. 2º e 3º, e por ostentarem os serviços sociais autônomos integrantes do denominado Sistema 'S' natureza de pessoa jurídica de direito privado e não integrarem a Administração Pública, cabe tão somente à Secretaria de Receita Federal do Brasil proceder às atividades de tributação, fiscalização, arrecadação e cobrança das contribuições de terceiros.'

95. Posteriormente, em sede de questão de ordem, o ministro Herman Benjamin propôs retificação do julgado com base na seguinte fundamentação (DJe de 18/5/2020):

''A distinção a ser feita no presente caso é de que o Senai não perdeu a sua legitimação para a cobrança da contribuição adicional, uma vez que se trata de contribuição com destinação educacional, de natureza não previdenciária, e deve ser feita em guia específica conforme previsão de seu regimento, com vistas a cumprir necessidades especificas desse órgão para com a empresa contribuinte, não se verificando a necessidade de intervenção da Receita Federal do Brasil.'

96. Conforme visto, a jurisprudência do STJ é pacífica no sentido de que não cabe ao Senai nem ao Sesi a arrecadação direta da contribuição geral a elas destinada, mas tão-somente a arrecadação direta da contribuição adicional de 20%, instituída pelo Decreto-Lei 4.048/1942.

97. Assim, a unidade instrutiva tem razão ao afirmar que a jurisprudência atual do STJ é pela impossibilidade de arrecadação direta das contribuições de caráter geral por parte de Sesi e Senai. Essa constatação por si só já ensejaria a revisitação do tema tratado no voto que fundamentou o acórdão 3214/2013-Plenário.

98. Por fim, na sessão de 27/9/2023, a Primeira Seção do STJ[76], por maioria, negou provimento aos embargos de divergência no EREsp 1.571.933/SC opostos pelo Senai contra suposta incompatibilidade entre os julgados produzidos pela Primeira e Segunda Turmas relativamente à arrecadação direta das contribuições devidas ao Sistema S industrial.

99. Dessa forma, confirmada, pela Primeira Seção, a concordância entre os julgados das duas turmas e a consequente manutenção da jurisprudência do STJ, fica afastada a preliminar de sobrestamento do processo.

VII

100. O voto condutor do acórdão 3214/2013-Plenário, ministro José Múcio Monteiro, fundamentou-se nas condições fáticas da época: a consolidação da arrecadação direta das contribuições realizada por Sesi e Senai há muito tempo com base em instrumentos normativos antigos e o consentimento dessa situação pelos órgãos arrecadadores nas últimas décadas.

101. Mencionou o posicionamento expresso pela RFB, em 2013, de absoluto desinteresse em assumir a arrecadação das contribuições devidas ao Sesi e ao Senai, sendo que a incorporação pelo fisco da arrecadação a contribuição adicional de 20%, implicaria mudança de procedimentos operacionais que acarretariam custos com a adequação de sistemas, manuais e treinamento de pessoal.

'(...) [seria] inviável, do ponto de vista técnico, implantar rotina especial para arrecadar tal tributo, porquanto suas peculiaridades requerem procedimento estranho à atividade fiscal tributária, consistente na contagem mensal do número de empregados da empresa, a fim de saber se naquele mês haverá incidência da contribuição adicional'.

102. Enfatizo que à época da prolação do acórdão 3214/2013-Plenário, não se havia firmado a jurisprudência do STJ sobre o não cabimento da arrecadação direta pelo Sesi e pelo Senai da contribuição geral a eles destinada

---

[74] DJe/STJ 3275, de 23/11/2021.

[75] DJe/STJ 3634, de 16/5/2023.

[76] https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/

103. O cenário atual é consideravelmente distinto. Instada a se manifestar nos autos, a RFB delineou um quadro operacional favorável à assunção completa da arrecadação das contribuições devidas ao Sesi e ao Senai.

104. Acrescentou que as suas atividades fiscalizatórias não seriam diretamente impactadas pelo encerramento da sistemática de arrecadação direta pelo Sesi e pelo Senai e que essa nova realidade poderia resultar, mesmo que marginalmente, em maior celeridade dos procedimentos de fiscalização já que o fisco teria acesso direto às informações necessárias à tarefa.

105. Afirmou que, no que se refere às contribuições incidentes sobre a folha de salários, a assunção da função arrecadatória ocorrerá naturalmente, sob as mesmas regras aplicáveis às demais empresas industriais que hoje já recolhem ao fisco.

106. Assegurou que a assunção desse encargo não implicaria qualquer alteração no seu sistema de arrecadação e que, mesmo a coleta da contribuição adicional devida ao Senai, poderia ser operacionalizada com a edição de instrução normativa que previsse a obrigação de as empresas industriais com mais de 500 empregados informarem essa condição ao fisco. Assim, caberia às empresas industriais fazerem o controle da alíquota utilizada em cada mês – 1,2% ou 1%, conforme a quantidade de empregados declarada por meio do Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas (e-social).

107. Observa-se que, diferentemente da situação evidenciada em 2013, a máquina administrativa da RFB está, hoje, apta a assumir integralmente a arrecadação das contribuições ordinárias devidas ao Sesi e ao Senai e, com alguns ajustes, a arrecadação da contribuição adicional devida a essa última entidade.

108. O STJ, conforme visto, firmou entendimento de que a arrecadação das contribuições gerais devidas às entidades do Sistema S industrial deve ser realizada exclusivamente pela RFB, em atenção ao disposto nos arts. 2º e 3º da Lei 11.457/2007, e que ao Senai cabe apenas a atribuição de arrecadar diretamente a contribuição adicional de 20% prevista no art. 6º do Decreto-Lei 4.408/1942.

109. Segundo o STJ, a RFB não poderia arrecadar a contribuição adicional, dado que tem natureza não previdenciária. Além disso, o disposto no art. 3º, § 2º, da Lei 11.457/2007 teria restringido a atuação da RFB à arrecadação das contribuições devidas a terceiros apenas aos casos em que suas bases de cálculo fossem as mesmas daquelas que incidem sobre a remuneração paga, devida e creditada a segurados do Regime Geral da Previdência Social.

110. Da leitura dos arts. 4º e 6º do Decreto-Lei 4.408/1942, é possível inferir que as naturezas das contribuições geral e adicional não são fundamentalmente diferentes, pois as duas têm por objetivo fomentar a aprendizagem seja pela criação e custeio de escolas, no caso da de caráter geral, ou pela criação de bolsas de estudos ou montagem de laboratórios técnico-pedagógicos, no caso da adicional.

111. A restrição contida no art. 3º, § 2º, para a arrecadação da contribuição adicional de 20% pela RFB deveria residir na diferença entre as bases de cálculo das duas contribuições, mas tanto a contribuição geral quanto a adicional têm como base de cálculo a folha de pagamento do estabelecimento industrial. O que define a alíquota a ser aplicada é o porte da empresa, como se estivesse a aplicar uma tabela progressiva de contribuição a partir de característica do contribuinte. Em qualquer dos casos, grande porte ou não, as alíquotas de 1% ou 1,2% são aplicadas sobre a mesma base de cálculo.

112. A despeito de não aderir ao entendimento do STJ para a exclusão da possibilidade de a RFB proceder à arrecadação da contribuição adicional devida ao Senai, é preciso reconhecer sua competência constitucional para julgar, em recurso especial, decisões que contrariem ou confiram à lei federal interpretação divergente da que lhe haja atribuído outro tribunal[77].

113. Portanto, é prudente que o Tribunal observe a jurisprudência do STJ no que se refere à arrecadação das contribuições devidas ao Senai e ao Sesi.

114. A centralização da arrecadação das contribuições ordinárias do Sesi e do Senai na RFB resultará, por efeito reflexo, no fim da prática ilegal de desconto de 3,5% concedido às empresas que optam por realizar o pagamento da contribuição diretamente às entidades do Sistema S industrial.

115. As concessões desses descontos são fundamentadas no art. 5º da Resolução SESI/CN 93/2016 e no art. 5º da Resolução SENAI/CN 44/2016, o que afronta o art. 150, § 6º, da Constituição, que exige que subsídio, isenção ou remissão relativos a contribuições seja concedido mediante lei específica.

---

[77] Art. 105, III, 'a' e 'b', da CRFB.

116. O Sistema S industrial argumentou que a vantajosidade da arrecadação direta das contribuições gerais residiria no reforço às suas atividades finalísticas que seriam executadas diretamente pelas empresas beneficiadas pelos descontos de 3,5% concedidos no ato do recolhimento dessas contribuições.

117. Além disso, SESI e SENAI alegaram que o custo com pessoal para realizar a arrecadação direta das contribuições gerais representaria apenas 0,35% da receita total arrecadada em oposição aos 3,5% cobrados pela RFB.

118. Entretanto, não foi apresentada, por SESI e SENAI, documentação verificável sobre as ações efetivamente realizadas pelas empresas que se beneficiam dos descontos de 3,5%.

119. As evidências constantes dos autos e relatadas pela unidade instrutiva sobre a falta de fiscalização por parte de Sesi e Senai com a finalidade de prover razoável segurança de que as empresas beneficiadas promovem os programas de desenvolvimento pessoal ou executam serviços sociais, conforme exigem o art. 5º das respectivas Resoluções SESI/CN 93/2016 e SENAI/CN 44/2016, não contribuem para corroborar as afirmações sobre a alegada vantajosidade da arrecadação direta.

120. O fato de o custo de pessoal do SESI/SENAI ser inferior à cobrança de 3,5% pela RFB, sem a apresentação de dados verificáveis sobre os serviços executados pelas empresas beneficiadas pelo desconto, não permite a conclusão sobre a vantajosidade econômica da sistemática de arrecadação direta.

121. Nesses termos, não restou comprovada a vantajosidade da arrecadação direta executada por SESI e SENAI.

122. A vantajosidade econômica da arrecadação direta, como já referido, não restou demonstrada e, ainda, que estivesse presente, essa modalidade de recolhimento não poderia perseverar ante a falta de autorização legal.

123. Do ponto de vista operacional, ao contrário do cenário vislumbrado em 2013, não subsistirá ônus considerável aos agentes envolvidos na implementação da centralização da arrecadação das contribuições gerais do SESI e do SENAI pela RFB, que, no presente, manifestou-se por sua aptidão para assumir essa tarefa.

124. Do ponto de vista legal, o firme entendimento do STJ sobre a questão afasta qualquer alegação de insegurança jurídica para a centralização na RFB da arrecadação das contribuições gerais do Sesi e do Senai, o que, certamente, resultará em mais transparência e capacidade de se auditar os recursos recolhidos pelos estabelecimentos industriais.

125. Portanto, acolho a proposta de encaminhamento elaborada pela unidade instrutiva com o ajuste para que a contribuição adicional, prevista no art. 6º do Decreto-Lei 4.408/1942, seja excluída da centralização da arrecadação das contribuições devidas ao Sesi e ao Senai a ser executada pela RFB.

126. Em 27/2/2024, os representantes do SENAI e do SESI apresentaram memoriais em que alegam: (i) a necessidade de se aguardar o desfecho da matéria perante o poder judiciário; (ii) o fato de a matéria já ter sido decidida por este Tribunal; (iii) o fato de a arrecadação direta ser empregada há décadas sem contestação; (iv) a legalidade da arrecadação direta; (v) o posicionamento da RFB sobre a questão; e (vi) a eficiência da arrecadação direta em comparação com a arrecadação indireta.

127. Esses argumentos já foram examinados ao longo da proposta de deliberação.

128. Ainda quanto à análise da matéria pelo Poder Judiciário, o memorial apresenta trecho do voto do relator dos embargos de divergência anteriormente discutidos, em que o ministro Gurgel de Farias aventou a possibilidade de esse tema vir a ser afetado como repetitivo, por solicitação do SESI e do SENAI, mas manifestou a inexistência de processos em seu gabinete para essa afetação.

129. Ademais, os representantes indicaram três processos em trâmite no STJ que estariam sobrestados aguardando o julgamento dos embargos de divergência no âmbito do Eresp 1.571.933/SC, ocorrido em 27/9/2023.

130. Assim, considerando que a matéria, conforme apresentada anteriormente, chegou ao seu desfecho e que a modulação dos efeitos dessa decisão também foi rejeitada pelo STJ em 13/12/2023, não há óbices para apreciação deste processo pelo Tribunal."

3. Posteriormente, diante do pedido formulado pelo Sesi e pelo Senai e da afetação da controvérsia ao rito dos recursos repetitivos no Superior Tribunal de Justiça (STJ), apresentei proposta de deliberação complementar. Embora tenha considerado que alguns problemas poderiam ser solucionados desde logo, entendi conveniente aguardar a definição daquela Corte, inclusive diante da possibilidade de que o julgamento alcançasse também a contribuição adicional devida ao Senai[78].

[78] Peça 172.

4. Naquela oportunidade, ressalvei expressamente que o sobrestamento do processo não impedia as próprias entidades de adotar medidas destinadas a superar os problemas identificados:

"(...) Sesi e Senai, buscando a eficiência institucional, podem, por decisão própria, deixar de promover arrecadação direta e de conceder os descontos que reputamos ilegais, independentemente das decisões que venham a ser proferidas pelo STJ e por esta Corte."

5. O voto complementar também esclareceu que a discussão não dizia respeito à destinação dos recursos devidos ao Sesi e ao Senai, mas à legalidade e à eficiência de sua arrecadação, bem como ressaltou a conveniência de que as entidades concentrassem seus recursos em suas finalidades institucionais, em vez de manter estruturas próprias destinadas à atividade arrecadatória.

6. Ao final, este Tribunal, por meio do acórdão 1931/2024-Plenário[79], conheceu da representação e determinou seu sobrestamento até o julgamento do tema repetitivo 1.275 pelo STJ.

II

7. Durante o período de sobrestamento, contudo, o cenário que envolvia a arrecadação dessas contribuições sofreu alteração substancial.

8. Um dos aspectos relevantes da evolução desse cenário diz respeito justamente à capacidade operacional da Receita Federal do Brasil.

9. Em momentos anteriores, essa questão constituíra obstáculo relevante à alteração do modelo. Na discussão que resultou no acórdão 3214/2013-Plenário, por exemplo, registrou-se a ausência de interesse da RFB em assumir a arrecadação e a alegada inviabilidade técnica de implantação de rotina específica para a contribuição adicional do Senai, conforme excerto do voto condutor daquela deliberação[80], posteriormente recuperado na proposta de deliberação deste processo[81]:

"10. Além disso, de acordo com a RFB, a contribuição adicional prevista no art. 6° do Decreto-lei 4.048/1942 possuiria fato gerador, base de cálculo e procedimentos de arrecadação distintos das demais contribuições sociais, se excluindo da capacidade tributária ativa daquele órgão em razão do disposto no art. 3º, § 2º, da Lei 11.457/2007 (reproduzido acima). Ainda que esta posição possa ser questionada, resta evidente a total ausência de interesse da Receita Federal em assumir a arrecadação dessas contribuições.

11. Deve-se reconhecer, contudo, que eventual alteração da sistemática atualmente vigente para incluir, entre as atribuições da RFB, o recolhimento contribuição adicional (art. 6º do Decreto-lei 4.048/1942), implicaria mudança de procedimentos, envolvendo custos com a adequação de sistemas e manuais, além de treinamento de pessoal. Some-se ao fato de o órgão ter alegado "ser inviável, do ponto de vista técnico, implantar rotina especial para arrecadar tal tributo, porquanto suas peculiaridades requerem procedimento estranho à atividade fiscal tributária, consistente na contagem mensal do número de empregados da empresa, a fim de saber se naquele mês haverá incidência da contribuição adicional".

12. Em síntese, estamos diante de uma situação em que todos os atores envolvidos, inclusive a Receita Federal, são uníssonos em repudiar a proposta de alteração da forma de recolhimento das contribuições fiscais devidas ao Sesi e Senai, mesmo reconhecendo que o arcabouço normativo que o sustenta talvez não seja o mais apropriado."

10. Esse quadro já não subsistia em 2026. A evolução dos sistemas eSocial e DCTFWeb permitiu à RFB estruturar o recebimento não apenas das contribuições ordinárias destinadas ao Sesi e ao Senai, mas também da contribuição adicional devida ao Senai pelos estabelecimentos com mais de quinhentos empregados.

11. Paralelamente, ocorreu mudança relevante na posição institucional do Sistema Indústria. Nas manifestações anteriores constantes deste processo, Sesi e Senai haviam defendido, sob todos os aspectos, enfaticamente a manutenção da arrecadação direta. Sustentaram sua legitimidade jurídica e apontaram potenciais impactos econômicos, operacionais e institucionais decorrentes de eventual extinção do modelo.

12. Em 2026, entretanto, reavaliaram suas posições e iniciaram tratativas com a RFB para

---

[79] Peça 169.

[80] Voto do relator, ministro José Múcio Monteiro, acórdão 3214/2013 – Plenário, TC 030.409/2008.

[81] Peça 7, p. 44-49.

viabilizar a transferência integral da arrecadação.

13. Em reunião realizada em 24.2.2026, a diretoria da CNI orientou os diretores regionais do Sesi e do Senai a denunciarem unilateralmente os termos de cooperação técnica e financeira (TCTFs), providência formalizada pela ordem de serviço conjunta[82] Sesi/Senai 1/2026.

14. A mudança não deve ser interpretada, necessariamente, como negação da tese jurídica sustentada pelas entidades no passado. A documentação posterior ainda defende a legitimidade histórica da arrecadação direta. O que se alterou foi, inequivocamente, o encaminhamento institucional adotado diante do novo contexto normativo, jurisprudencial e, sobretudo, operacional, conforme destacaram o Sesi e o Senai[83]:

> "5. Logo a manutenção da arrecadação direta por tantos anos decorre de prática administrativa legítima, que, por décadas, teve legitimidade jurídica reconhecida pelos mais diversos órgãos da Administração Pública (RFB e PGFN), de controle externo (TCU) e do Poder Judiciário (STJ e demais tribunais).
>
> 6. Havia expressa e formal impossibilidade técnica manifestada pela própria Receita Federal do Brasil em assumir tal encargo, pois, historicamente, a RFB apontava óbices intransponíveis para a absorção do recolhimento, em especial no que tange à contribuição adicional de 20% (vinte por cento) devida ao SENAI pelas empresas com mais de 500 (quinhentos) empregados, instituída pelo artigo 6º do Decreto-Lei nº 4.048/1942."

15. Há, contudo, um dado particularmente relevante para esta deliberação.

16. Ao comunicarem posteriormente a conclusão do processo de migração, Sesi e Senai relacionaram expressamente as providências adotadas às discussões desenvolvidas neste processo e às sugestões apresentadas por esta relatoria[84]:

> "12. Diante desse novo panorama técnico e em estrito alinhamento com as sugestões apresentadas no voto proferido por Vossa Excelência (peça 172), o SESI e o SENAI iniciaram, de forma proativa e conjunta com a RFB, os procedimentos para a migração definitiva do regime de recolhimento, conforme já havia sido comunicado nos autos por meio das peças 186 a 192." (Não grifado no original.)

17. Essa circunstância reforça que a solução implementada não foi dissociada do processo de controle externo desenvolvido por este Tribunal.

18. A solução adotada pelas entidades corresponde, em substância, à possibilidade expressamente assinalada no voto complementar de 2024: por decisão própria, Sesi e Senai deixaram de promover a arrecadação direta, sem necessidade de aguardar pronunciamento definitivo do STJ ou determinação desta Corte.

III

19. Em fevereiro de 2026, o Sesi e o Senai comunicaram a este Tribunal que já tinham iniciado tratativas com a RFB com vistas à transferência integral da atividade de recolhimento das contribuições e ao encerramento da sistemática de arrecadação direta[85]. Na ocasião, informaram o encaminhamento de expediente à RFB para definição do calendário, das providências operacionais e do modelo de transição[86].

20. As tratativas evoluíram para a definição conjunta de cronograma de implementação[87]. A RFB ratificou formalmente o cronograma proposto, que previu, entre outras medidas, a rescisão dos convênios, os ajustes necessários no eSocial e na DCTFWeb, a orientação aos contribuintes e o início

---

[82] Peça 191. Ordem de Serviço Conjunta Sesi/Senai nº 01/2026: "Orientar os Diretores Regionais do SESI e do SENAI sobre os procedimentos para a denúncia unilateral dos TCTFs da arrecadação direta até o dia 31 de março de 2026, a fim de permitir a transferência da arrecadação para a Receita Federal do Brasil".

[83] Peça 193, p. 2.

[84] Peça 193, p. 3.

[85] Peças 186-190.

[86] Peça 187.

[87] Peça 192.

do novo regime a partir da competência maio de 2026[88].

21. Nesse contexto, foi editada a ordem de serviço conjunta Sesi/Senai 1/2026, de 27.2.2026, que orientou os departamentos regionais a promover a denúncia unilateral dos termos de cooperação técnica e financeira (TCTFs) até 31.3.2026, com efeitos a partir da competência maio de 2026[89].

22. A transição também alcançou a contribuição adicional devida ao Senai pelos estabelecimentos com mais de quinhentos empregados. Para tanto, a RFB promoveu ajustes específicos no eSocial e na DCTFWeb, inclusive com a criação de código de receita próprio e a implementação de rotina destinada à apuração automática dessa contribuição.

23. As medidas previstas no cronograma foram efetivamente implementadas. Segundo informado no processo, foram encerrados os 7.609 TCTFs então existentes e, a partir da competência maio de 2026, as contribuições passaram a ser apuradas por meio do eSocial/DCTFWeb e recolhidas mediante documento de arrecadação de receitas federais, sob administração da RFB[90].

24. A administração tributária federal passou a orientar os contribuintes nesse sentido, esclarecendo que a arrecadação direta permaneceria apenas até a competência abril de 2026 e que, a partir do período seguinte, tanto as contribuições ordinárias destinadas ao Sesi e ao Senai quanto a contribuição adicional devida ao Senai seriam recolhidas pelos sistemas ordinários administrados pela RFB[91].

25. A transição alcançou, portanto, também a contribuição adicional devida ao Senai pelos estabelecimentos com mais de quinhentos empregados, para a qual foi criado código específico de receita e implementada a correspondente rotina de cálculo no eSocial.

26. Permaneceram apenas situações residuais relativas a períodos anteriores à migração, como parcelamentos ou acordos administrativos ou judiciais já celebrados com o Sesi ou o Senai.

27. Tais obrigações, por sua natureza pretérita, não representam continuidade da sistemática de arrecadação direta para competências futuras. A própria RFB esclareceu que parcelamentos ou acordos administrativos ou judiciais celebrados com o Sesi ou o Senai antes da transferência devem continuar a ser cumpridos perante as respectivas entidades[92].

28. Verifica-se, portanto, que a sistemática cuja legalidade e vantajosidade constituíam o objeto desta representação deixou de existir.

29. Os objetivos pretendidos[93] no voto inicial foram alcançados, uma vez a arrecadação direta foi encerrada e as atividades tributárias pertinentes foram integralmente assumidas pela RFB. A mudança ocorreu por iniciativa das entidades, em coordenação com a administração tributária federal e em consonância com o encaminhamento indicado no voto complementar. Alcançou-se, assim, por iniciativa dos próprios envolvidos, o resultado pretendido com a determinação constante da minuta de acórdão submetida ao Plenário na sessão em que o processo foi sobrestado.

30. Nessas circunstâncias, mostram-se adequadas as análises produzidas pela unidade instrutiva, de cuja instrução extraio os excertos a seguir:

---

[88] Peças 188-190.

[89] Peça 191.

[90] Peça 193.

[91] Peça 196.

[92] Peça 196.

[93] Vide proposta da unidade instrutiva, acolhida por este relator: ‘determinar aos Departamentos Nacionais do Sesi e do Senai e à Receita Federal do Brasil (RFB), (...) que deliberem conjuntamente e apresentem, em 180 dias, plano de ação para que seja completamente encerrada a sistemática de arrecadação direta das contribuições devidas ao Sesi e ao Senai (art. 3º do Decreto-Lei 9.403/1946 e arts. 4º e 6º do Decreto-Lei 4.048/1942) até o final do próximo exercício, de modo que a RFB passe a planejar, executar, acompanhar e avaliar as atividades relativas à tributação, fiscalização, arrecadação, cobrança e recolhimento da totalidade das referidas contribuições, conforme estabelecido nos arts. 2º e 3º da Lei 11.457/2007, bem como em observância ao disposto na Constituição Federal, art. 150, inciso II e § 6º, c/c os arts. 7º e 119 da Lei 5.172/1966 (Código Tributário Nacional);’

"29. Registre-se que a principal providência proposta pela unidade técnica na instrução (peça 147) que subsidiou o Acórdão 1931/2024-TCU-Plenário consistia justamente na adoção de medidas voltadas à cessação definitiva do modelo de arrecadação direta e à migração integral da arrecadação para a Receita Federal do Brasil. Nesse sentido, foi sugerida a expedição de determinação para que as entidades e a RFB elaborassem plano de ação destinado a encerrar tal sistemática.

30. Verifica-se, portanto, que o cenário atualmente retratado nos autos difere substancialmente daquele existente quando da formulação da proposta instrutiva e da prolação do Acórdão 1931/2024-TCU-Plenário. Isso porque as providências cuja implementação se pretendia induzir por intermédio da atuação desta Corte já foram adotadas pelas entidades, tendo resultado, segundo a documentação apresentada, na efetiva extinção do modelo de arrecadação direta que motivou a instauração da presente representação.

31. (...) A jurisprudência desta Corte tem reconhecido que a superveniência de fatos capazes de eliminar a situação que motivou a atuação fiscalizatória pode ensejar o arquivamento do feito por perda de objeto, em razão da ausência de interesse processual e da inutilidade de prosseguimento da instrução para adoção de providências que já se encontram implementadas.

32. Assim, considerando que: a) o processo foi sobrestado exclusivamente para aguardar definição judicial potencialmente relevante à apreciação do mérito; b) sobrevieram fatos novos que alteraram substancialmente a situação fática examinada nos autos; c) a sistemática de arrecadação direta cuja regularidade era objeto de questionamento foi descontinuada; e d) as medidas corretivas que se pretendia obter mediante atuação desta Corte foram implementadas pelos interessados, entende-se não mais subsistirem razões para manutenção do sobrestamento processual. Ademais, a superveniência dos fatos descritos tornou irrelevante, para fins deste processo, o desfecho do Tema Repetitivo 1.275, uma vez que a solução prática cuja obtenção se buscava por intermédio da atuação do Tribunal já foi efetivada.

33. Diante desse quadro, considera-se adequado levantar o sobrestamento determinado pelo item 9.2 do Acórdão 1931/2024-TCU-Plenário e reconhecer a perda superveniente do objeto e ausência de utilidade na continuidade do processo, mostrando-se cabível o arquivamento dos autos, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU."

31. Assim, configurada a perda superveniente do objeto da representação, deve ser levantado o sobrestamento determinado pelo acórdão 1931/2024-Plenário e encerrado o processo.

32. Cabe ressaltar, ao final, que atuação deste Tribunal, conjugada com a indispensável cooperação das entidades e da Receita Federal do Brasil, induziu à revisão de um modelo que vinha sendo objeto de relevantes e onerosas disputas judiciais e que, sob a perspectiva desta Corte, também suscitava fundados questionamentos quanto à sua economicidade e eficiência, bem como quanto à manutenção de recursos e estruturas dedicados a atividades arrecadatórias e fiscalizatórias (típicas da RFB) em detrimento de sua concentração nas finalidades precípuas dessas entidades: a prestação dos serviços de interesse coletivo, econômico e social, que lhe foram atribuídos pela legislação federal.

Diante do exposto, manifesto-me pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de setembro de 2026

WEDER DE OLIVEIRA
RELATOR

ACÓRDÃO Nº 2679/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 037.531/2021-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessados: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Departamento Nacional (33.564.543/0001-90); Serviço Social da Indústria - Departamento Nacional (33.641.358/0001-52).
3.2. Responsável: Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (00.394.460/0058-87).
4. Entidades: Departamento Regional do Senai no Distrito Federal; Departamento Regional do Senai no Estado da Bahia; Departamento Regional do Senai no Estado da Paraíba; Departamento Regional

do Senai no Estado de Minas Gerais; Departamento Regional do Senai no Estado de Pernambuco; Departamento Regional do Senai no Estado de Rondônia; Departamento Regional do Senai no Estado de Roraima; Departamento Regional do Senai no Estado de Santa Catarina; Departamento Regional do Senai no Estado de São Paulo; Departamento Regional do Senai no Estado do Tocantins; Departamento Regional do Senai no Estado do Acre; Departamento Regional do Senai no Estado de Alagoas; Departamento Regional do Senai no Estado do Amapá; Departamento Regional do Senai no Estado do Amazonas; Departamento Regional do Senai no Estado do Ceará; Departamento Regional do Senai no Estado do Espírito Santo; Departamento Regional do Senai no Estado de Goiás; Departamento Regional do Senai no Estado do Maranhão; Departamento Regional do Senai no Estado de Mato Grosso; Departamento Regional do Senai no Estado de Mato Grosso do Sul; Departamento Regional do Senai no Estado do Pará; Departamento Regional do Senai no Estado do Paraná; Departamento Regional do Senai no Estado do Piauí; Departamento Regional do Senai no Estado do Rio de Janeiro; Departamento Regional do Senai no Estado do Rio Grande do Norte; Departamento Regional do Senai no Estado do Rio Grande do Sul; Departamento Regional do Sesi no Estado de Roraima; Departamento Regional do Sesi no Estado do Acre; Departamento Regional do Sesi no Distrito Federal; Departamento Regional do Sesi no Estado da Bahia; Departamento Regional do Sesi no Estado da Paraíba; Departamento Regional do Sesi no Estado de Alagoas; Departamento Regional do Sesi no Estado de Mato Grosso; Departamento Regional do Sesi no Estado de Minas Gerais; Departamento Regional do Sesi no Estado de Pernambuco; Departamento Regional do Sesi no Estado de Rondônia; Departamento Regional do Sesi no Estado de Santa Catarina; Departamento Regional do Sesi no Estado de São Paulo; Departamento Regional do Sesi no Estado de Sergipe; Departamento Regional do Sesi no Estado do Tocantins; Departamento Regional do Sesi no Estado do Amapá; Departamento Regional do Sesi no Estado do Amazonas; Departamento Regional do Sesi no Estado do Ceará; Departamento Regional do Sesi no Estado do Espírito Santo; Departamento Regional do Sesi no Estado de Goiás; Departamento Regional do Sesi no Estado do Maranhão; Departamento Regional do Sesi no Estado de Mato Grosso do Sul; Departamento Regional do Sesi no Estado do Pará; Departamento Regional do Sesi no Estado do Paraná; Departamento Regional do Sesi no Estado do Piauí; Departamento Regional do Sesi no Estado do Rio de Janeiro; Departamento Regional do Sesi no Estado do Rio Grande do Norte; Departamento Regional do Sesi no Estado do Rio Grande do Sul.
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (AudSustentabilidade).
8. Representação legal: Jayme Benjamin Sampaio Santiago (OAB/DF 15.398) e Cássio Augusto Muniz Borges (OAB/RJ 91.152) e outros, representando o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Departamento Nacional e o Serviço Social da Indústria - Departamento Nacional; Alexandre Vitorino Silva (OAB/DF 15.774) e Thiago Pedrosa Figueiredo (OAB/DF 18.230) e outros, representando o Departamento Regional do Sesi no Distrito Federal e o Departamento Regional do Senai no Distrito Federal.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação destinada a examinar a legalidade e a vantajosidade da sistemática de arrecadação direta das contribuições compulsórias destinadas ao Serviço Social da Indústria e ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial;

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

9.1. levantar o sobrestamento determinado pelo item 9.2 do acórdão 1931/2024-Plenário;

9.2. reconhecer a perda superveniente do objeto da presente representação, em razão da extinção da sistemática de arrecadação direta das contribuições compulsórias destinadas ao Serviço

Social da Indústria e ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial e da transferência integral da atividade de arrecadação das contribuições à Receita Federal do Brasil;

9.3. dar ciência desta deliberação aos Departamentos Nacionais do Serviço Social da Indústria e do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, à Confederação Nacional da Indústria e à Receita Federal do Brasil;

9.4. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhada do relatório e do voto que o fundamentam, aos Ministros Mauro Campbell Marques e Marco Aurélio Bellizze, relatores dos recursos afetados ao tema repetitivo 1.275 no Superior Tribunal de Justiça;

9.5. arquivar o processo.

10. Ata n° 38/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2679-38/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e 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

ANEXO III DA ATA Nº 38, DE 30 DE SETEMBRO DE 2026
(Sessão Ordinária do Plenário)

Relatório, proposta de deliberação e minuta de acórdão proferidos no processo TC-008.865/2026-4, cujo relator é o Ministro Antonio Anastasia.

GRUPO I – CLASSE VII – PLENÁRIO
TC-008.865/2026-4
Apensos: TC-012.808/2026-1 e TC-015.135/2026-8
Natureza: Representação com pedido de medida cautelar
Unidade: Caixa Econômica Federal
Representantes: Atenas Comunicação Ltda., RFRL Marketing Ltda. (TC-012.808/2026-1) e Latin Promo Ltda. (TC-015.135/2026-8)

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. CONTRATAÇÃO DE EMPRESAS DE MARKETING PROMOCIONAL. REGULARIDADE DA ESCOLHA PELO TIPO MELHOR TÉCNICA. VALIDADE DE ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA EM CONSÓRCIO. RECLASSIFICAÇÃO DE LICITANTE ANTERIORMENTE INABILITADA POR EXCESSO DE FORMALISMO. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO PRINCIPAL E IMPROCEDÊNCIA DAS REPRESENTAÇÕES APENSADAS. REVOGAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Este processo cuida de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela Atenas Comunicação Ltda., relativa à Licitação Caixa 207/2025, promovida pela Centralizadora Nacional de Contratações da Caixa Econômica Federal (Caixa/Cecot/BR), com valor estimado de R$ 265.000.000,00, tendo por objeto a contratação de quatro empresas especializadas em *marketing* promocional para a prestação de serviços para a Caixa e empresas do seu Conglomerado, em âmbito nacional e internacional.

2. Nesta ocasião, aprecia-se, de forma conjunta, o mérito desta representação e dos processos apensados TC-012.808/2026-1 e TC-015.135/2026-8, formulados, respectivamente, pelas empresas RFRL Marketing Ltda. e Latin Promo Ltda., as quais versam sobre o mesmo certame.

3. Transcrevo, a seguir, a instrução da AudContratações (peça 197), que contou com a anuência dos dirigentes da unidade (peças 198 e 199):

"***INTRODUÇÃO***

1. *Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Licitação Caixa (LC) 207/2025, sob a responsabilidade de Centralizadora Nacional de Contratações da Caixa Econômica Federal (Caixa/Cecot/BR), com valor estimado de R$ 265.000.000,00, cujo objeto é a contratação de quatro empresas especializadas em marketing promocional para a prestação de serviços para a Caixa e empresas do seu Conglomerado, em âmbito nacional e internacional (peça 5, p. 4, 6 e 35).*

2. *A licitação em análise é regida pelas Leis 13.303/2016 (Lei das Estatais) e 12.232/2010 e pelo Regulamento próprio da entidade, e a plataforma eletrônica utilizada para a seleção do contratado foi Portal de Licitações da Caixa, em http://licitacoes.caixa.gov.br.*

3. *Desde logo, importa distinguir o objeto do certame sob exame (tratado também nos processos apensos 012.808/2026-1 e 015.135/2026-8),* ***marketing promocional****, do objeto correlato* ***publicidade****, tratado em outros processos, a exemplo do TC 012.609/2026-9.*

4. *A* ***publicidade*** *foca em criar confiança, vínculo e construir o valor da marca nos médio e longo prazos, usando anúncios em massa (TV, internet), enquanto o* ***marketing promocional*** *foca na conversão imediata, oferecendo incentivos de curto prazo, como descontos, sorteios e brindes, para estimular a compra rápida. O quadro comparativo seguinte ilustra didaticamente as diferenças.*

Quadro A – Diferenças ilustrativas entre marketing promocional e publicidade

Aspecto comum	*Publicidade*	*Marketing promocional*
Foco	*Construir e/ou consolidar a marca, almejando que o cliente a lembre e deseje*	*Impulsionar a marca, produto ou serviço, almejando que o cliente compre/experimente logo*
Prazo/realização	*Ações contínuas e institucionais*	*Ações pontuais, com prazos definidos*
Objetivos específicos	*Divulgar diferenciais da empresa, sua marca, qualidade, valores, presença etc.*	*Divulgar eventos, produtos e serviços que estão sendo oferecidos*
Instrumentos típicos	*Comerciais de TV, banners em sites, outdoors, rádio, mídia impressa e digital*	*Cupons, sorteios, concursos, amostras grátis e programas de fidelidade*
Analogia com o 'funil' da jornada de compra	*Topo (descoberta) e meio (interesse): atrai e informa, gerando visibilidade e alcance*	*Meio (interesse) e fundo (decisão): informa e converte/convence, estimulando conversão/adesão*

Frontes:
https://tnb.studio/lab/marketing-promocional-e-publicidade-entenda-as-diferencas
https://sebraemg.com.br/diferenca-marketing-propaganda/
https://tnb.studio/lab/marketing-promocional-e-publicidade-entenda-as-diferencas
https://www.rdstation.com/blog/vendas/o-que-funil-de-vendas/
https://br.pinterest.com/pin/ferramentas-de-gesto--379146862398025823/

5. *Seguem informações adicionais sobre o certame, extraídas da referida plataforma e de peças deste processo:*

a) o certame não envolve registro de preços e é do tipo 'melhor técnica' (peça 5, p. 4);

b) houve vários pedidos de impugnação e vários recursos administrativos; o recurso administrativo pertinente a esta representação já foi julgado (peça 4) e os recursos apresentados após o retorno de fase estão em análise (peça 190);

c) referido retorno de fase se deveu originalmente à cautelar suspensiva do certame com oitiva da Caixa (peças 18 e 27-29; itens 10-11 adiante) e, depois, da liminar judicial para reconduzir o licitante Atenas (ora representante) no certame (peça 16 do apenso TC 015.135/2026-8); e

d) a licitação encontra-se parcialmente homologada, em relação às duas primeiras classificadas, conforme ilustrado no Quadro B seguinte, abrangendo as mudanças ocorridas (sombreadas as quatro primeiras colocações a serem contratadas e as duas empresas já autorizadas a contratar):

Quadro B – Evolução da classificação dos licitantes, conforme pontuação técnica

Classificação inicial	***Após recursos administrativos***	***Após liminar judicial***	***Ordem***
Promova CO Promoções...: 99,4	***Promova CO Promoções...: 99,4***	***Promova CO Promoções....: 99,4***	***1º***
Salt Marketing….: 98,7	***Salt Marketing….: 98,7***	***Salt Marketing ….: 98,7***	***2º***
Agência Valiant Ltda.: 97,9	***Agência Valiant Ltda.: 97,9***	***Atenas Comunicação Ltda.: 98,3***	***3º***
RFRL Marketing Ltda.: 97,7	***Latin Promo Ltda.: 97,4***	***Agência Valiant Ltda.: 97,9***	***4º***
Latin Promo Ltda.: 97,4	*RFRL Marketing Ltda.: 96,7*	*Latin Promo Ltda.: 97,4*	*5º*

HISTÓRICO

Alegações do representante

6. *O representante, trazendo elementos de peças 5-11 e solicitando concessão de medida cautelar, alegou, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades (peça 1):*

a) a Atenas (ora representante) obteve a terceira maior pontuação técnica (98,3) entre todas as participantes, inclusive com nota máxima na proposta técnica identificada, mas foi afastada do certame por suposto vício formal no credenciamento eletrônico, o acesso ao sistema da Caixa realizado por uma pessoa física (Cleide Rodrigues da Silva) vinculada à empresa, e não diretamente em nome do CNPJ;

b) essa desclassificação, referendada por decisão da Caixa que indeferiu o recurso administrativo interposto pelo representante (peça 7), ignorou fatos relevantes, como:

b.1) o usuário Cleide Rodrigues da Silva sempre esteve formalmente vinculado à pessoa jurídica Atenas Comunicação Ltda., fato conhecido e reconhecido pela própria Comissão de Licitação ao longo de todo o procedimento;

b.2) o alegado vício não causou qualquer prejuízo ao certame, à competitividade, ao sigilo das propostas ou à isonomia; e

b.3) a própria Caixa aceitou documentos, enviou diligências, comunicou resultados, permitiu recurso administrativo e reconheceu a proposta como da Atenas, o que configurou saneamento tácito e proteção à confiança legítima;

c) o afastamento da empresa representava excessivo rigor formal, violando os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, economicidade, eficiência, formalismo moderado e supremacia do interesse público, além de contrariar jurisprudência consolidada do TCU, que veda a desclassificação de propostas vantajosas por erros formais sanáveis, e a doutrina administrativa (Hely Lopes Meirelles, Maria Sylvia Zanella Di Pietro/Ronny Charles), que repudia o formalismo exacerbado; e

d) enfim, a exclusão da Atenas eliminou uma das propostas tecnicamente mais qualificadas, prejudicou a qualidade futura dos serviços prestados à Caixa e priorizou um rito burocrático em detrimento da melhor proposta para a Administração, contrariando o próprio objetivo da licitação.

Primeira instrução nos autos e subsequente despacho do relator

7. *Em instrução inicial (peça 15), foi constatado excesso de rigor formal para afastar o licitante Atenas do certame, em detrimento da seleção de proposta vantajosa, contrariando princípios e jurisprudência desta Corte, irregularidade considerada plausível e ensejadora de medida cautelar, oitiva e construção participativa.*

8. *Constatou-se também a necessidade de justificativa da Caixa para (i) falta de informações atualizadas sobre o certame em sua plataforma de licitações; (ii) opção pelo tipo licitatório 'melhor técnica' em detrimento do tipo 'técnica e preço'; e (iii) ausência de previsão de rodízio ou outro mecanismo de distribuição equânime dos serviços entre as quatro contratadas previstas no certame, pontos sobre os quais se propôs a realização de oitiva e de construção participativa das deliberações do TCU, para que se pronunciasse sobre os possíveis impactos de determinação do TCU para: (i.1) retorno à fase de classificação das propostas técnicas, com inclusão do licitante Atenas Comunicação Ltda.; ou (i.2) anulação do certame; e/ou ii) estipulação de mecanismo de rodízio entre as empresas contratadas.*

9. *Ademais, por entender presentes o perigo da demora e a plausibilidade jurídica e ausente o perigo da demora reverso, foi proposto também o deferimento do pedido de medida cautelar, além do indeferimento do pedido de vista/cópia pelo representante.*

10. *Sobreveio despacho do relator do feito (peça 18), concordante com a instrução técnica,*

inclusive quanto às proposições, decidindo pelo conhecimento da representação, pela concessão de medida cautelar suspensiva do certame, admitida a homologação e contratação dos dois licitantes mais bem classificados e pela realização de oitiva da Caixa e da Latin sobre os pressupostos da cautelar adotada e sobre os quatro pontos citados nos itens 7-8 supra, de construção participativa junto à Caixa, além do indeferimento do pedido de vista/cópia da Atenas.

11. *Mediante o Acórdão 1.149/2026-TCU-Plenário (peça 27), o Tribunal referendou a medida cautelar concedida em 30/4/2026 pelo relator (voto e relatório respectivos às peças 28 e 29).*

12. *As medidas preliminares foram encaminhadas aos seus respectivos destinatários (peças 22-24 e 30-31), e as respostas às oitivas e construção participativa se encontram às peças 39, pela Caixa, e 162, pela Latin, as quais são apresentadas e examinadas na parte inicial do tópico Exame Técnico adiante (itens 23-62).*

Recursos impetrados

13. *À peça 34, o licitante Agência Valiant Ltda. interpôs Embargos de Declaração com pedido de efeitos infringentes em face do supracitado Acórdão 1.149/2026-TCU-Plenário, pleiteando, em suma: ingresso aos autos, conhecimento dos embargos e seu acolhimento com efeitos infringentes para restringir a medida cautelar apenas à vaga controvertida, permitindo o prosseguimento do certame também em relação ao embargante.*

14. *Reconhecendo plausibilidade do pleito recursal, mas inadequação do instrumento utilizado (embargos declaratórios), o Tribunal deliberou por deferir o ingresso da Valiant nos autos, conhecer dos embargos opostos, rejeitando-os no mérito, e alterar de ofício a decisão cautelar, para estender à Valiant, então terceira colocada, 'a permissão de contratação já conferida às duas primeiras classificadas' (Acórdão 1.384/2026-TCU-Plenário, à peça 171; voto e relatório às peças 172-173).*

15. *O licitante Latin Promo Ltda., então, interpôs Agravo com pedido de efeito suspensivo (peça 181), requerendo seu conhecimento e provimento, para reformar o Acórdão 1.384/2026-TCU-Plenário, no sentido de suspender a contratação da Valiant, restabelecendo os limites da deliberação original (Acórdão 1.149/2026-TCU-Plenário) de autorização de contratação apenas das duas primeiras colocadas no certame.*

16. *No despacho à peça 184, o relator do feito ponderou que havia deferido pedido de cautelar de outro licitante (RFRL Marketing Ltda.), à peça 26 do TC 012.808/2026-1, para suspensão da contratação da Valiant, em vista da possibilidade de irregularidade na habilitação desse licitante. E, anotando que a suspensão pretendida pelo agravante já tinha sido adotada, considerou prejudicado o exame do agravo da Latin, por perda de objeto.*

Processos conexos/apensos

17. *O **processo 012.808/2026-1**, já referido acima, trata de representação do licitante RFRL Marketing Ltda. alegando vícios formais e materiais no atestado de capacidade técnica (ACT) emitido pelo Comitê Olímpico Brasileiro (COB) apresentado pela empresa Atenas. Na instrução de peça 23 do referido processo, ficou assente a regularidade dos alegados vícios formais (relacionados à autoria do atestado), mas também a possível irregularidade dos vícios materiais apontados (relativos à insuficiência dos atestados para comprovar a experiência em serviços similares no montante de R$ 25 milhões), considerando que o principal atestado apresentado, o do COB, no valor de R$ 10 milhões, referia-se a serviços prestados por consórcio integrado pela Valiant e não executados exclusivamente por essa empresa, tornando temerária a sua utilização no valor integral por ela para comprovar a experiência exigida.*

18. *Nesse sentido, foi proposta medida cautelar suspensiva da homologação do certame em relação à Valiant e oitiva da Caixa e da Valiant, além de construção participativa da citada*

unidade jurisdicionada (UJ). O relator do feito despachou, à peça 26 do referido processo, inclusive deferindo a medida cautelar pleiteada pelo representante, o que foi referendado pelo Acórdão 1.633/2026-TCU-Plenário (peça 56, relatório e voto às peças 57-58).

19. *O processo apenso em referência encontra-se apensado aos presentes autos, para análise conjunta. Excertos de transcrição das oitivas e construção participativa e a correspondente análise das respostas oferecidas pela UJ e pela Valiant no âmbito desse apenso encontram-se nos itens 63-102 do tópico Exame Técnico adiante.*

20. *O **processo 015.135/2026-8** trata de representação do licitante Latin Promo Ltda. em que alega vícios na documentação de habilitação dos licitantes Valiant (atestados insuficientes para comprovar o exigido e quebra do sigilo da proposta, além de flexibilização de regras pela Caixa em prol desse licitante quando analisou sua proposta com descumprimento de exigências editalícias) e Atenas (descumprimento de requisitos editalícios na proposta, com flexibilização da Caixa).*

21. *Na instrução de peça 17 do citado processo, foram ponderadas a análise recursal da Caixa que enfrentou questionamentos similares aos apresentados pelo representante, o tratamento equânime da Caixa em relação a outros licitantes sobre as alegadas flexibilizações, a identificação apenas nos metadados de documento da Atenas, as falhas formais no atestado emitido pelo COB apresentado pela Valiant e a dúvida material sobre a repartição do valor consignado nesse atestado entre as empresas consorciadas, para se aventar propostas de **ciência quando do exame de mérito** (item 59.a/c adiante), indeferimento da medida cautelar e do ingresso pleiteados pelo representante, e o apensamento a este processo, no qual se aprofundaria a referida repartição como questão principal remanescente.*

22. *À peça 21 do processo apenso em referência, o relator do feito despachou de forma concordante, resultando o apensamento do referido processo ao presente, para exame conjunto de mérito. Nos itens 59-62 do Exame Técnico a seguir, encontra-se análise que considera elementos reportados nesse apenso 015.135/2026-8.*

EXAME TÉCNICO

I.6. Exame da oitiva da Caixa

***Primeiro ponto de oitiva prévia da Caixa (item 'c.1' à peça 18, p. 4)**: excesso de rigor formal para afastar a licitante Atenas Comunicação Ltda. do certame, em detrimento da seleção de sua proposta vantajosa entre as quatro a serem contratadas, descumprindo os princípios da razoabilidade, da eficiência, do interesse público, do formalismo moderado, da seleção da melhor proposta, o art. 2º, caput e parágrafo único, incisos VI, VIII, IX e XIII, da Lei 9.784/1999 e a jurisprudência do TCU (Acórdãos do Plenário 1.204/2024 [rel. min. Vital do Rêgo], 1.217/2023 [rel. min. Benjamin Zymler], 1.795/2015 [rel. min. José Múcio], 357/2015 [rel. min. Bruno Dantas])*

Manifestação da Unidade Jurisdicionada – UJ (peça 39, p. 3-16):

23. *A Caixa justificou a inabilitação original da Atenas sustentando que a Comissão de Licitação aplicou corretamente as regras do edital porque: (i) a licitação admitia apenas pessoas jurídicas, mas a proposta foi apresentada no sistema em nome da pessoa física Cleide Rodrigues da Silva, e não em nome da Atenas; (ii) a Atenas estava credenciada no certame, porém não apresentou proposta pela área do sistema destinada à pessoa jurídica; (iii) a comissão entendeu que não seria possível, por diligência, substituir durante a licitação uma licitante pessoa física por uma pessoa jurídica, pois isso alteraria o vínculo jurídico inicialmente estabelecido; e (iv) a decisão buscou preservar a isonomia, a segurança jurídica e a vinculação ao edital, já que as demais licitantes seguiram corretamente os procedimentos previstos.*

24. *Porém, admitiu que, após analisar os argumentos da unidade técnica do TCU, passou a*

concordar que houve formalismo excessivo, reconhecendo que: (i) existiam elementos suficientes para identificar que a intenção era apresentar a proposta em nome da Atenas Comunicação Ltda.; (ii) poderiam ter sido realizadas diligências e verificações complementares para esclarecer a autoria da proposta; (iii) a desclassificação acabou impedindo o aproveitamento de uma proposta que seria a terceira melhor classificada do certame, com 98,3 pontos; e (iv) a solução adotada pela comissão privilegiou excessivamente a forma em detrimento dos princípios da razoabilidade, eficiência, interesse público, formalismo moderado e seleção da proposta mais vantajosa.

25. *Assim, a Unidade Jurisdicionada (UJ), concordando com o entendimento deste Tribunal, propôs a reclassificação da Atenas, seu retorno ao certame e a análise de sua documentação de habilitação.*

Análise:

26. *Reavaliada a desclassificação questionada, não restam providências a serem adotadas quanto ao presente ponto de oitiva prévia, visto a UJ ter reconhecido a irregularidade cometida,* ***prescindindo*** *de proposta de ciência à Caixa sobre esse ponto.*

Segundo ponto de oitiva prévia da Caixa (item 'c.2' à peça 18, p. 4)*: desatualização e incompletude da plataforma de licitações, que traz informações pertinentes a recursos apenas de duas intenções recursais e não consigna informações e arquivos sobre os recursos e contrarrazões já apreciados, contrariando os princípios da eficiência, da publicidade e da transparência*

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (peça 39, p. 16-19):

27. *A Caixa refutou a crítica afirmando que as informações, recursos e contrarrazões estavam disponíveis no sistema, embora não necessariamente de forma imediatamente visível ao usuário, alegando que:*

a) os documentos referentes às intenções de recurso, recursos, contrarrazões e julgamentos da primeira fase recursal foram disponibilizados na aba 'Avisos' do Portal de Licitações;

b) todas as intenções de recurso, recursos e contrarrazões já apreciados permaneciam também acessíveis na funcionalidade 'Retorno de Atividade', dentro da aba 'Recursos/Contrarrazões';

c) após o julgamento de recursos, houve um retorno de fase para correção de nota da empresa RFRL, razão pela qual o sistema passou a apresentar os documentos anteriores dentro da seção 'Retorno de Atividade'; e

d) a interface do sistema mantém essa seção recolhida (oculta) por padrão, mas que, ao expandir o campo, o usuário consegue visualizar toda a relação de recursos anteriormente julgados e acessar os respectivos arquivos anexados.

Análise:

28. *Em resumo, a Caixa negou que houvesse falta de transparência ou ausência de documentos no portal, dado que os recursos e contrarrazões estavam disponíveis, parte deles publicada na aba 'Avisos' e os demais podiam ser acessados na seção/funcionalidade 'Retorno de Atividade', sendo a percepção de incompletude decorrente do fato de que essa seção aparece recolhida por padrão e precisa ser expandida pelo usuário.*

29. *A verificação atual do acesso (i) por meio da aba 'Recursos/Contrarrazões' aos recursos administrativos ainda não julgados; (ii) pela citada seção recolhida aos recursos anteriores e respectivas contrarrazões; e (iii) a esses recursos e contrarrazões, respectivos julgamentos, avisos e outros documentos por meio da aba 'Avisos' dão guarida as explicações da Caixa.*

30. *Afastado o questionamento tratado no presente ponto de oitiva, não há medida*

correspondente a ser tomada por esta Corte.

***Terceiro ponto de oitiva prévia da Caixa (item 'c.3' à peça 18, p. 4)**: utilização, sem a devida justificativa, do tipo melhor técnica em detrimento da técnica e preço, contrariando entendimento constante do Acórdão 2610/2024-TCU-Plenário, devendo apresentar cópia dos estudos técnicos preliminares, documento que deve conter essa análise, conforme previsto no art. 19, incisos IV e XIV, do Regulamento de Licitações e Contratos da Caixa, bem como os documentos e a metodologia de cálculo que embasaram os valores estimados da contratação constantes do Anexo I-C do edital*

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (peça 39, p. 19-22):

31. *A estatal sustentou que a escolha foi tecnicamente motivada, amparada pela legislação e acompanhada de mecanismos para assegurar a economicidade da contratação, apresentando os seguintes argumentos que justificariam essa escolha:*

*a) o objeto possui **natureza predominantemente intelectual e qualitativa**: os serviços de marketing promocional (live marketing) envolvem atividades de planejamento estratégico, criatividade, concepção de campanhas, produção de eventos e ações promocionais, possuindo forte componente intelectual, intangível e indivisível, sendo a qualidade técnica da solução mais relevante para o sucesso da contratação do que a simples comparação de preços entre licitantes, pois aspectos como metodologia, criatividade, experiência, capacidade técnica e compreensão do objeto influenciam diretamente os resultados pretendidos pela Caixa;*

*b) **a IN - Secom 1/2023 admite a escolha** entre Melhor Técnica e Técnica e Preço: tal norma referencial permite que licitações de serviços promocionais adotem tanto o critério Melhor Técnica quanto Técnica e Preço, cabendo ao órgão contratante escolher o modelo mais adequado, desde que haja fundamentação, tendo esta sido produzida na fase preparatória da contratação;*

*c) **houve pesquisa de preços prévia** e definição de preço máximo: a adoção do critério Melhor Técnica não significou desconsideração do aspecto econômico, posto que realizou pesquisa de preços formal e documentada, estabeleceu preços máximos para os serviços, fixou limite de aceitabilidade das propostas e condicionou os pagamentos à efetiva execução dos serviços, tudo a mitigar riscos de sobrepreço;*

*d) utilizou **metodologia** adequada para formação dos valores estimados: os valores do Anexo I-C resultaram de múltiplas fontes de pesquisa, incluindo contratos anteriores da própria Caixa, contratações semelhantes de outros órgãos e empresas estatais, cotações obtidas junto ao mercado e histórico de execução contratual, além de a Consulta Pública 254/2025 ter sido divulgada a 269 fornecedores, terem sido analisados contratos do Banco do Brasil, Petrobras, ApexBrasil, OEI e outros órgãos e os preços finais dos serviços essenciais terem sido definidos pela média das medianas das diversas referências coletadas;*

*e) o modelo contratual possui as seguintes **salvaguardas econômicas**: não existe faturamento mínimo garantido; os pagamentos dependem da efetiva execução dos serviços; os serviços complementares dependem de aprovação prévia; e normalmente são exigidos pelo menos três orçamentos para avaliação dos custos, controles que impedem que a adoção do critério Melhor Técnica gere contratação com preços incompatíveis com o mercado; e*

*f) apresenta os **estudos e documentos solicitados** pelo TCU, 'Anexos 6 a 13', constante da relação apresentada no item 43 adiante**:** CI GECIC 0024/2025, à peça 92; pesquisa de mercado, às peças 93-141; Consulta Pública 254/2025, à peça 42-50 e 142; estudos de contratações similares, às peças 40-41, 51-91, painel e fontes de preços, à peça 149-155; catálogo de serviços essenciais, à peça 156; Estudo Técnico Preliminar (ETP), à peça 157, documentação que permite a plena rastreabilidade da formação dos preços e da justificativa da contratação.*

Análise:

32. *Em suma, a UJ defende que a escolha do critério Melhor Técnica foi adequada porque o objeto possui natureza intelectual e estratégica; a economicidade foi preservada por meio de ampla pesquisa de preços, fixação de preços máximos e mecanismos de controle contratual; e os estudos técnicos preliminares e documentos de formação de preços foram produzidos e apresentados ao TCU.*

33. *As explanações estão lastreadas por ampla documentação apresentada pela Caixa, inclusive o ETP (especialmente o que nele consta sobre o presente ponto de oitiva, à peça 157, p. 24), de forma a esclarecer sobre as justificativas da escolha do tipo licitatório e sobre a precificação, não restando medidas a serem adotadas por esta Corte.*

34. *No ETP, respondendo à pergunta padrão 'Qual o critério de julgamento mais adequado?', ficou assentado de forma sumária (peça 157, p. 24):*

> *A opção pelo critério de Melhor Técnica se deve em função do objeto ser caracterizado por serviços de natureza intelectual, conforme exposto anteriormente nesse documento.*
>
> *Além disso, a licitação é precedida de uma robusta fase de pesquisa de preços e proporcionará à CAIXA a prerrogativa de fixar, já no Edital, o preço máximo a que se propõe pagar, assegurando desta forma, a contratação da licitante que apresentar o melhor padrão técnico e a prática de preços mais vantajosos para a CAIXA.*

35. *Já quanto à questão padrão 'Qual a metodologia utilizada para apurar as estimativas de valor?', foi explicitado (peça 157, p. 14-15):*

> *Para a definição de valor foram consideradas contratações passadas da CAIXA com mesmo objeto contratual, firmadas na Concorrência 0061/7066-2013 e na Licitação CAIXA 1699/7066-2020, bem como o disposto no Plano Estratégico de Comunicação Integrada para o ano de 2025, para desenvolvimento de ações de Publicidade, Marketing Digital, Campanha de Incentivo, Patrocínio, Marketing Promocional e Endomarketing, aprovado pela Resolução do Conselho Diretor nº 9247/2024.*
>
> *(...)*
>
> *Os valores estimados para essas ações consideraram os dados gerados a partir do sistema de gestão com informações sobre patrocínio, ações promocionais e culturais executadas pela CAIXA, bem como perspectivas de atuação em 2025 com base em análise de tendências internas e externas e ações de oportunidade.*
>
> *Para os valores de base dos serviços complementares e materiais promocionais e de divulgação será utilizada a mediana calculada considerando os resultados obtidos pela Consulta Pública a ser realizada, uma vez que o uso da mediana torna os resultados menos sensíveis a valores extremos, o que a torna uma escolha mais robusta, protegendo o contrato das variações de valores regionais, sazonais em função da alta demanda de eventos pontuais e correções em função da inflação.*

36. *Vê-se relação direta entre as justificativas apresentadas pela Caixa, a documentação correspondente e as disposições do ETP, a denotar que houve estudos e metodologia de precificação que asseguraram a ponderação do componente preço de mercado na contratação, dispensando medidas desta Corte sobre o tema dirigidas à Caixa.*

***Quarto ponto de oitiva prévia da Caixa (item 'c.4' à peça 18, p. 4)**: ausência, no instrumento convocatório e/ou anexos, de mecanismo que garanta a alternância na execução dos serviços demandados entre as quatro empresas a serem contratadas, de modo a evitar que uma ou mais contratadas sejam favorecidas ou preteridas em detrimento de outras, o que viola os princípios da seleção da proposta mais vantajosa e da impessoalidade, previstos no art. 31 da Lei 13.303/2016*

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (peça 39, p. 23-24):

37. *A Caixa sustenta que já possui mecanismos internos de distribuição equilibrada das demandas, razão pela qual não haveria violação aos princípios da impessoalidade ou da seleção*

da proposta mais vantajosa.

38. *Os principais argumentos da Caixa foram no sentido de que:*

a) adota, como política de gestão contratual, práticas e mecanismos de controle destinados a manter equilíbrio na distribuição das demandas e dos recursos entre os fornecedores contratados;

b) existe norma interna que estabelece diretrizes para a distribuição dos serviços durante toda a vigência contratual, com o objetivo de assegurar uma atribuição equilibrada das demandas entre as empresas contratadas;

c) a norma prevê a realização de seleções internas para definir qual agência executará determinada ação de marketing promocional quando o valor estimado da ação for igual ou superior a R$ 500 mil, ressalvadas hipóteses específicas, como quando a agência apresentar iniciativa própria de interesse da Caixa; quando possuir expertise diferenciada para determinado tema; e quando houver necessidade de continuidade de ação já desenvolvida pela mesma agência;

d) essas seleções internas são formalmente documentadas, por meio de ficha de avaliação específica;

e) para demandas não submetidas à seleção, a Caixa busca uma distribuição equânime dos serviços ao longo da vigência contratual, de modo a promover uma destinação equilibrada das demandas;

f) não existe garantia de faturamento mínimo nem exclusividade para nenhuma das contratadas, sendo as ações executadas conforme a necessidade da Caixa, independentemente da classificação obtida na licitação, conforme previsto no item 1.8 do Termo de Referência – TR (peça 158, p. 3);

g) o faturamento de cada agência dependerá da capacidade de atendimento, da qualidade dos serviços prestados e dos critérios de economicidade e sustentabilidade, e conclui que o modelo adotado garante transparência, equilíbrio na execução das demandas e eficiência contratual, estando em conformidade com a legislação e com seus normativos internos.

Análise:

39. *A Caixa defende que não é necessário prever um rodízio formal no edital, porque já existe norma procedimental interna que promove distribuição equilibrada das demandas, com seleções internas para determinadas contratações, ausência de exclusividade e busca de repartição equânime dos serviços entre as agências contratadas.*

40. *Vê-se que o ETP, respondendo à questão padrão 'Qual é a necessidade a ser atendida', explicitou (peça 157, p. 4 e 13) diretrizes de distribuição equânime, seleção interna, isonomia e menor preço.*

41. *Especificamente sobre procedimentos de seleção interna (PSI) e balanceamento dos serviços entre as contratadas, em interlocução (peça 194), a Caixa destacou as disposições abaixo transcritas de seu manual normativo AE 119.013, com alterações vigentes desde 30/6/2026, ressaltando que regras de seleção existem desde a primeira versão do normativo, publicado em 10/5/2021, e juntando cópia dessa norma (peça 195) e de anexo intitulado 'Ficha de Avaliação de Seleção Interna' (peça 196).*

> *3.2.14 Quando os serviços são solicitados às Agências contratadas, podendo estas serem demandadas isoladamente ou em grupos.*
>
> *3.2.14.1 A GEPOC realiza seleção interna para definição da empresa que será responsável pela execução da ação de marketing promocional, quando há produtos e serviços essenciais e se o*

valor estimado para a ação for a partir de 0,5% (cinco décimos por cento) do valor global do contrato vigente, exceto e, a seu critério, quando:

- *a Agência apresentar, por iniciativa própria, ação de interesse da CAIXA;*
- *a Agência reunir expertise, em relação às demais contratadas, em campanhas ou temas, conforme histórico de ações por ela já realizadas;*
- *a Agência tiver desenvolvido ação que necessita de continuidade ou renovação.*

3.2.14.1.1 As avaliações das seleções internas são documentadas por meio da Ficha de Avaliação de Seleção Interna –Anexo VI.

3.2.14.2 Quando a diversidade de proposições criativas agregarem à CAIXA, estase reserva o direito de realizar seleção entre as empresas contratadas para ações promocionais, cujos valores estimados sejam inferiores a 0,5% (cinco décimos por cento) do valor global do contrato vigente.

3.2.14.3 Sempre que numa ação promocional houver a previsão de item(s) cujo valor estimado supere a 0,5% (cinco décimos por cento) do valor global do contrato, desconsiderando a taxa administrativa, cabe à Agência de marketing Promocional proceder a coleta de orçamentos de fornecedores em envelopes fechados que devem ser abertos na forma de sessão pública, realizada sob fiscalização da CAIXA conforme disposto em cláusula contratual, conforme procedimentos dispostos no [MN, AD 243].

3.2.14.4 Ainda que não haja garantia de faturamento, a CAIXA busca uma distribuição equânime dos serviços durante todo o interregno da vigência contratual, envolvendo a execução de Ações Promocionais não submetidas a qualquer tipo de seleção, de acordo com a sua conveniência e necessidade, de modo a que se configure uma destinação equilibrada das demandas que envolvam produtos e/ou serviços não indicados para seleção.

42. *Assim, considerando que a Caixa tem diretriz no ETP do certame e norma própria que buscam isonomia na repartição dos serviços licitados, tem-se por suficiente a natural fiscalização mútua entre as contratadas para que se evite direcionamentos ou desequilíbrios nessa repartição, o que dispensa medidas por parte deste Tribunal.*

***Quinto e sexto pontos de oitiva prévia da Caixa (itens 'c.5' e 'c.6' à peça 18, p. 4)**: c.5) demais informações que julgar necessárias [inclusive sobre os pressupostos da cautelar deferida]; e c.6) designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato*

Manifestação da Unidade Jurisdicionada – UJ (peça 39, p. 3 e 26-27):

43. *Sobre a medida cautelar concedida pelo Tribunal, a Caixa informou que o certame foi suspenso e contratará efetivamente apenas os dois licitantes mais bem colocados, dada a necessidade de serviços imediatos por não haver contratos vigentes (peça 39, p. 3), apresentou a relação de documentos juntados e indicou dois interlocutores (peça 39, p. 26-27).*

Análise:

44. *Entende-se que a suspensão informada é medida necessária, atende à cautelar desta Corte e remete aos pontos da construção participativa apensos apresentados e analisado a seguir. Apresenta-se antes o rol de documentos apresentados pela UJ, que subsidiaram sua resposta à oitiva e construção participativa:*

Nome do documento/arquivo	*Peça*
Anexo 1 – Edital	*143*
Anexo 2 – Ata final de 5/3/2026	*144*
Anexo 3 – Manual do Fornecedor e Comprador acesso – Portal Licitações Caixa	*145*
Anexo 4 – Proposta Comercial	*146*
Anexo 5 - Documento de Capacidade de Atendimento	*147*

Nome do documento/arquivo	*Peça*
Anexo 6 - CI GECIC 0024/2025	*92*
Anexo 7 – Pesquisa de mercado	*93-141*
Anexo 8 – Consulta Pública 254/2025	*42-50, 142*
Anexo 9 - Contratações Similares realizadas por outros órgãos	*40-41, 51-91*
Anexo 10 - Contratos similares celebrados pela CAIXA	*148*
Anexo 11 – Painel e fonte de preços	*149-155*
Anexo 12 – Catálogo dos serviços essenciais	*156*
Anexo 13 – Estudo Técnico Preliminar	*157*
Anexo 14 - Termo de Referência	*158*

I.7. Exame da resposta da Caixa em construção participativa de deliberações

***Pontos de construção participativa (item 'd' à peça 18, p. 4-5)**: d.1.1) a apresentação de possíveis ações corretivas que poderão ser tomadas para prevenir ou corrigir os indícios de irregularidades detectados ou remover seus efeitos; d.1.2) a apresentação de subsídios para a avaliação prévia da relação entre custo e benefício das possíveis proposições, conforme disposto no art. 171, inciso I, da Lei 14.133/2021; d.1.3) na hipótese de serem consideradas insuficientes, pelo TCU, as alternativas apresentadas pela unidade jurisdicionada, a manifestação quanto aos possíveis impactos de determinação do TCU para: (i.1) retorno à fase de classificação das propostas técnicas, com inclusão do licitante Atenas Comunicação Ltda. (CNPJ 08.875.583/0001-06); ou (i.2) anulação do certame; e/ou ii) estipulação de mecanismo de rodízio entre as empresas contratadas*

Resposta da UJ (peça 39, p. 24-26):

45. *Como possíveis ações corretivas, a UJ propôs reconduzir a proposta do licitante Atenas (CNPJ 08.875.583/0001-06) ao rol das propostas classificadas, em conformidade com a cautelar expedida, dando-lhe a oportunidade de apresentar documentação de habilitação e, caso atendidos os critérios pertinentes, ser habilitada, nos termos dos itens 10 e 11 do edital (peça 5, p. 17-27).*

46. *Quanto aos subsídios para avaliação prévia da relação custo-benefício das proposições, a Caixa ponderou que as medidas de homologação e contratação das duas primeiras colocadas encontra-se fundada na necessidade imediata dos serviços essenciais diante da inexistência de contratos vigentes e na mitigação de riscos operacionais, estratégicos e institucionais e destacou que a retomada do certame com a reclassificação da empresa Atenas apresenta melhor relação custo-benefício, vez que preserva os atos válidos já praticados, evita a repetição integral do certame e assegura a continuidade da contratação, atendendo aos princípios da eficiência e da economicidade.*

47. *Sobre as determinações alternativas do TCU para (a) retorno à fase de classificação para incluir a Atenas ou (b) anulação do certame e/ou (c) estipulação de mecanismo de rodízio entre as contratadas, a UJ em suma observou que a opção 'a' é factível, enquanto a opção 'b' traria impactos significativos mercadológicos, institucionais e estratégicos, diante da relevância das ações de marketing na divulgação de produtos e serviços, apoio às metas comerciais, comunicação institucional, fortalecimento da marca e execução de políticas públicas, de sorte que sua ausência traria desvantagem competitiva, risco de perda do valor institucional, diluição de investimentos e prejuízo na aplicação de recursos públicos, além dos impactos se estenderem às empresas do Conglomerado.*

48. *Já a opção 'c' supra, a Caixa considera que a cogitada estipulação de rodízio entre as contratadas foi tratada no quarto ponto de oitiva acima.*

Análise:

49. *A Caixa optou por aquela que seria a primeira alternativa de determinação do Tribunal,*

caso não tivesse reconsiderado a desclassificação sumária do licitante Atenas. Tal opção excluiu a segunda opção (anulação do certame), restando a terceira (rodízio entre contratadas), devidamente analisado no ponto de oitiva pertinente, tratado nos itens 39-41 retro.

50. *Assim, a presente construção participativa subsidia toda a análise desse processo e apensos, assim como as proposições dela decorrentes.*

I.8. Exame da oitiva da empresa Latin

***Oitiva da empresa Latin (item 'c' c/c item 'e' à peça 18, p. 4-5)**: manifestar-se, caso queira, sobre os fatos constantes do item 'c', assim como sobre os pressupostos da cautelar [fatos reportados nos pontos de itens 'c.1' a 'c.5' da oitiva prévia da Caixa supra]*

Manifestação da Latin (peça 162):

51. *Preliminarmente, o licitante Latin requereu a esta Corte a retirada deste processo da pauta da sessão de 27/5/2026, alegando que seu prazo para manifestação estava em curso e que a apreciação sem análise de sua defesa violaria o contraditório e ampla defesa.*

52. *Em relação à desclassificação original da Atenas, sustenta que foi acertada porque a proposta foi apresentada por pessoa física (Cleide Rodrigues da Silva), e não pela pessoa jurídica habilitada; que a irregularidade era insanável e que a própria Caixa inicialmente reconheceu a impossibilidade de corrigir o vício por diligência; que o certame possui rito especial inspirado nas boas práticas da Lei 12.232/2010, em que regras formais relacionadas à identificação e apresentação das propostas são elementos essenciais de preservação da isonomia e do julgamento objetivo. E invoca o Acórdão 6.227/2016-TCU-2ª Câmara (rel. min. André de Carvalho) para sustentar que, em contratações de comunicação, o rigor procedimental não constitui mero formalismo.*

53. *A Latin **questiona a habilitação e classificação do licitante Valiant**, que apresentaria diversas irregularidades, relacionadas:*

a) aos atestados de capacidade técnica, que teriam falhas relevantes, ausência de identificação adequada da executora, ausência de dados do emitente, falta de contatos para validação e identificação incompleta dos signatários, destacadamente quanto ao atestado do COB, cujo suposto signatário inicialmente teria negado sua autoria, tendo a Caixa aplicado indevidamente o formalismo moderado para validar documentos com problemas materiais;

b) à extrapolação do limite de exemplos promocionais, tendo a Valiant utilizado vídeos e animatics para apresentar inúmeras ativações e peças dentro de poucos arquivos, ultrapassando materialmente o limite de dez exemplos previsto no edital, o que gerou vantagem competitiva indevida;

c) aos relatos de soluções de marketing promocional, pois os relatos Gatorade e Heineken não apresentariam vinculação clara com os documentos de validação emitidos pelos clientes;

d) à pontuação por prêmios internacionais, pois os prêmios pertenceriam ao Cleveland Cavaliers, e não à Valiant, tendo a Caixa flexibilizado indevidamente os critérios de pontuação para admitir a premiação; e

e) ao Projeto 'Parque A CAIXA Faz', posto que a proposta preveria utilização de área da Esplanada dos Ministérios sujeita a restrições da Portaria Iphan 184/2016, sendo a ação juridicamente inviável e inexequível.

54. *Também **questiona a habilitação/classificação da empresa Promova**, sustentando que a empresa, classificada em 1º lugar, apresentou mais de 29 peças/exemplos, apesar do limite editalício de 10 e agrupou diversas peças e layouts em poucos arquivos para ampliar*

artificialmente o conteúdo avaliado, tendo a Caixa novamente flexibilizado indevidamente as regras do edital, comprometendo a isonomia.

55. *Requer que o TCU determine a suspensão do certame, impedindo homologação, adjudicação e contratação até a conclusão das discussões administrativas e da análise do Tribunal. E solicita que o TCU: (i) retire o processo de pauta, (ii) suspenda a licitação, (iii) reconheça a regularidade da desclassificação da Atenas, rejeite a tese de formalismo excessivo adotada pela Atenas e pela Caixa, (iv) apure as irregularidades atribuídas à Valiant, (v) apure as irregularidades atribuídas à Promova e (vi) avalie se a condução do certame pela Caixa violou os princípios da isonomia, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo e da segurança jurídica.*

Análise:

56. *Em síntese, a Latin busca demonstrar que a exclusão da Atenas foi correta, critica a mudança de entendimento da Caixa sobre formalismo excessivo e pede ao TCU que investigue supostas irregularidades dos licitantes Valiant e Promova, com suspensão cautelar do certame.*

57. *Sobre o pedido de retirada de pauta (item 50 retro), vê-se que o julgamento então se referiu aos embargos de declaração opostos pela Valiant, pretendendo alteração parcial dos termos do Acórdão 1.149/2026-TCU-Plenário, não trazendo prejuízo à empresa Latin, mesmo porque todas as suas alegações são agora examinadas.*

58. *Com relação à alegada correção da desclassificação original do licitante Atenas, a questão foi superada desde a instrução anterior, e tal entendimento da respondente contraria o consignado na no despacho do relator e na decisão do Tribunal às peças 18 e 27 destes autos e, também, a decisão judicial à peça 75 do apenso 012.808/2026-1 ou peça 16 do apenso 015.135/2026-8.*

59. *A invocação do Acórdão 6.227/2016-TCU-2ª Câmara se mostra não circunstanciada, prestando-se mais a embasar a opção da Caixa pelo tipo de julgamento escolhido e a orientar sobre a necessidade de se incorporar boas práticas então já previstas na Lei 12.232/2010, conforme respectivos enunciado e item 9.2 do citado acórdão:*

> *Enunciado:*
>
> *A predominância do caráter intelectual e criativo afasta o enquadramento dos serviços de comunicação digital, que são assemelhados aos de publicidade e propaganda, na definição de serviços comuns estabelecida na Lei 10.520/2002 (Lei do Pregão), e possibilita a adoção de licitação do tipo melhor técnica.*
>
> *Item 9.2:*
>
> *recomendar, nos termos do art. 250, III, do Regimento Interno do TCU (RITCU), à Secretaria de Comunicação da Presidência da República que avalie a possibilidade de adoção de boas práticas, a exemplo daquelas previstas na Lei nº 12.232, de 29 de abril de 2010 (não identificação das propostas técnicas e o emprego de subcomissão técnica composta por membros sorteados e instituída exclusivamente para avaliar as propostas técnicas), para os processos de contratação de serviços de comunicação digital, além de atentar para a eventual necessidade de parcelamento do objeto sem o fracionamento da despesa, nos termos do art. 23, §§ 2º e 5º, da Lei n.º 8.666, de 1993, avaliando a oportunidade e a conveniência de, após ultimados esses estudos, expedir orientação aos integrantes do Sistema de Comunicação do Executivo Federal com o intuito de incorporar essas boas práticas em suas licitações e na contratação de serviços de comunicação digital;*

60. *Quanto às alegações que buscam demonstrar falhas na documentação dos licitantes Valiant e Promova, foram examinadas à peça 17 do processo apenso 015.135/2026-8, quando se concluiu pela parcial plausibilidade das alegações, no seguinte sentido:*

a) parcial plausibilidade quanto a falhas formais apontadas nos atestados de capacidade técnica (ACTs) da Valiant, a ensejar mera proposta de ***ciência*** *quando do exame de mérito;*

b) ausência de plausibilidade jurídica quanto à apontada flexibilização de regras editalícias a privilegiar a Valiant (inclusive na análise de recursos administrativos) e a Atenas, visto que eventual interpretação ou aplicação flexibilizada das regras teriam contemplado todos os licitantes, inclusive originalmente desclassificados (como Atenas); e

c) plausibilidade quanto à quebra do sigilo da proposta da empresa Atenas, sem prejuízo efetivo à isonomia e impessoalidade no certame, revelando-se mais como possibilidade de identificação na fase não identificada das propostas, que ensejava mera proposição de ***ciência*** *quando de exame de mérito.*

61. *Ressalta-se que as alegações afeitas à Valiant foram examinadas diretamente e referentes à Promova o foram de forma indireta, como exemplo de que a suposta aplicação flexibilizada de regras editalícias na análise da proposta da Valiant e da Atenas também poderia ser vista no caso da Promova, denotando tratamento isonômico, inclusive porque alcançando licitante originalmente afastada do certame (Atenas).*

62. *Na parte coincidente das alegações atingindo os dois licitantes (suposta extrapolação de limites quantitativos fixados no edital para peças a serem apresentadas pelos licitantes), observou-se inclusive que havia margem para os licitantes escolherem diferentes formas de apresentação com reflexo inclusive nos quantitativos de itens ilustrados/apresentados e que o representante não questionou que tal alegada flexibilização da Caixa tenha sido negada a outros licitantes, o que seria potencialmente mais plausível como irregularidade.*

63. *Assim, restam predominantemente improcedentes as alegações da empresa respondente, que na maioria de suas alegações fugiu do escopo de sua oitiva (ponto de oitiva da Caixa e pressupostos da cautelar), sobrevindo oportunidade de propor* ***ciência*** *à Caixa na parte considerada procedente dessas alegações, tratadas principalmente no apenso 015.135/2026-8 (item 59.a/c retro).*

I.9. Exame das oitivas e da construção participativa no processo apenso 012.808/2026-1

(todas peças citadas nesse tópico são desse aludido apenso)

Primeiro ponto da oitiva prévia da Caixa (item 'c.1' à peça 26, p. 4, do citado apenso)*: aceitação de atestado da licitante Agência Valiant Ltda., referente a serviços executados por consórcio integrado pela Valiant e mais duas empresas, possivelmente insuficiente, somado com outros atestados, para atender o mínimo exigido de execução de serviços compatíveis com o objeto licitado de R$ 25 milhões em doze meses consecutivos (item 10.8.1.1 do edital), em vista de o referido atestado não especificar os valores executados por cada empresa consorciada, afrontando os princípios da eficiência, da isonomia e da vinculação ao instrumento convocatório, o art. 31 da Lei 13.303/2016, o art. 5º do Regulamento de Licitações e Contratos da Caixa e os itens 10.8.1.1 a 10.8.2 do edital, e o dever de diligência (art. 56, § 2º, da Lei 13.303/2016 e art. 25 do Regulamento de Licitações e Contratos da Caixa)*

Manifestação da UJ (peça 71, p. 2-6):

64. *Inicialmente, a Caixa informa sobre a atual situação de convocação das três originais primeiras colocadas (Promova, Salt e Valiant), com as quais firmou os respectivos contratos às peças 72, 73 e 74, informando que recebeu em 16/6/2026 decisão judicial que determinou a reclassificação da Atenas (peça 75), o que suscitou sua classificação em 3º lugar, reclassificando a Valiant para a 4ª posição e a Latin para a 5ª (peça 76; e imagem à peça 71, p. 3-4). Essa ordem classificatória foi corroborada com a aprovação da documentação de habilitação da Atenas pela equipe técnica em 17/6/2026, sobrevindo três recursos administrativos e respectivas*

contrarrazões, entre 22/6 e 3/7/2026, que se encontram em análise pela Caixa.

65. *Sobre o ponto da oitiva, informa que o atestado em questão foi considerado válido e conforme com o exigido no item 10.8 do edital, destacando que o atestado não mencionou a participação de outra empresa em consórcio, não cabendo a Caixa questionar valores executados por empresa que tivesse participado do projeto sem possuir relação com o certame.*

66. *Em relação às alegadas irregularidades de forma e de identificação da executora, informa que foram sanadas por diligência específica (peça 80) e que diligências em plataformas digitais confirmaram a ação de marketing promocional do COB realizada pela Valiant, conforme evidenciado nos links à peça 71, p. 5, incluindo páginas do COB, da Agência E.A. e de entrevistas na internet, canais públicos que comprovam a E.A. (atual Valiant) como realizadora da Casa Brasil Paris 2024.*

67. *Esclarece que a avaliação da qualificação técnica do referido licitante foi realizada com base no conjunto dos atestados de capacidade técnica apresentados em atendimento ao item 10.8.1.1 do edital, não se restringindo ao atestado emitido pelo COB, mas abrangendo ações desenvolvidas para clientes como Adidas, Caixa, Gatorade e Heineken, abarcando eventos de grande porte, campanhas promocionais nacionais, ativações esportivas, ações internacionais e projetos de experiência de marca, todos compatíveis com a natureza e complexidade do objeto licitado, cujos valores ultrapassaram o mínimo de R$ 25 milhões exigidos, alcançando R$ 25.860.345,51 (peça 82).*

68. *Conclui que a habilitação da Agência Valiant Ltda. foi amparada na análise conjunta da documentação apresentada e nas diligências promovidas durante o certame, tendo a equipe técnica concluído pela suficiência dos documentos para comprovação da capacidade técnica exigida, razão pela qual foi considerado atendido o requisito de habilitação previsto no edital.*

Análise:

69. *A conduta da Caixa defendida item 64 retro mostra-se aceitável até o momento antes da descoberta de que a execução dos serviços mencionados no atestado do COB foi realizada por empresas em consórcio. Uma vez ciente disso, caberia à Caixa, e a qualquer outro órgão/entidade pública contratante, a verificação da repartição dos serviços atestados entre as empresas consorciadas. Não fosse assim, as disposições pertinentes da Lei 14.133/2021 (aplicáveis analogamente às estatais) tenderiam a inocuidade, assim como seria temerária a aceitação de atestados de experiência lastreados em serviços realizados por consórcio, sem a referida verificação.*

70. *Como a Caixa não trouxe elementos novos acerca do tipo de consórcio, da repartição dos serviços atestados, de informações sobre isso dadas pela Valiant ou pelo COB etc., resta proposta de* ***ciência*** *sobre o que se assevera no item 68 precedente e remeter a análise do caso concreto à oitiva da Valiant, cuja resposta apresenta elementos pertinentes específicos (itens 78-102 adiante).*

Segundo e terceiro pontos da oitiva prévia da Caixa no apenso 012.808/2026-1 (item 'c.2' e 'c.3' à peça 26, p. 4, do citado apenso)*: c.2) demais informações que julgar necessárias; e c.3) designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato*

Manifestação da Unidade Jurisdicionada – UJ (peça 71, p. 7-8):

71. *A Caixa disponibiliza diversos anexos, relacionados à peça 71, p. 7, e indica dois interlocutores identificados à peça 71, p. 8.*

Análise:

72. *Os anexos apresentados são os da tabela abaixo:*

Nome do documento/arquivo	*Peça(s)*
Anexo 1 – Contrato 4506.2026 – Promova	*72 e 85*
Anexo 2 – Contrato 4516.2026 – Salt	*73 e 86*
Anexo 3 – Contrato 4915.2026 – Agência Valiant	*74 e 87*
Anexo 4 – Decisão Judicial Atenas	*75 e 88*
Anexo 5 – Reclassificação Cleide (leia-se ATENAS)	*76 e 89*
Anexo 6 – Aprovação da Habilitação ATENAS	*77 e 90*
Anexo 7 – Empresas que registraram intenção de recurso	*78 e 91*
Anexo 8 – Atestado COB	*79 e 92*
Anexo 9 – Resultado da Diligência	*80 e 93*
Anexo 10 – 17ª Alteração Contratual – Valiant	*81 e 94*
Anexo 11 - Tabela de análise dos atestados da Agência Valiant Ltda.	*82 e 95*
Anexo 12 – Comunicação de suspensão do Contrato 4915.2026	*83 e 96*

73. *Referidos anexos e a indicação de interlocutores contribuem para dar subsídio e resguardo à presente análise instrucional.*

***Pontos de construção participativa da Caixa no apenso 012.808/2026-1 (item 'd' à peça 26, p. 4-5, do citado apenso)**: d.1.1) a apresentação de possíveis ações corretivas que poderão ser tomadas para prevenir ou corrigir os indícios de irregularidades detectados ou remover seus efeitos; d.1.2) a apresentação de subsídios para a avaliação prévia da relação entre custo e benefício das possíveis proposições, conforme disposto no art. 171, inciso I, da Lei 14.133/2021; d.1.3) na hipótese de serem consideradas insuficientes, pelo TCU, as alternativas apresentadas pela unidade jurisdicionada, a manifestação quanto aos possíveis impactos de determinação do TCU para: i) anulação da habilitação do licitante Agência Valiant Ltda. e do decorrente contrato, caso já celebrado; ou ii) abstenção de prorrogação do contrato eventualmente já firmado, após decorrida sua vigência inicial de doze meses*

Resposta da UJ (peça 71, p. 6-7):

74. *A Caixa considera que a interrupção do contrato com a Valiant (formalizado em 9/6/2026) poderá comprometer a continuidade das ações e gerar impactos à marca Caixa, registrando que outra contratada (Salt) demorou a entregar a documentação necessária levando a assinatura de seu contrato para 18/6/2026 (peça 73), restringindo a possibilidade de acionamento pela Caixa no período de 9 a 18/6/2026 somente às duas contratadas Promova e Valiant, que deram início ao atendimento das demandas que se encontravam represadas.*

75. *Informa que, atendendo à decisão cautelar do TCU (comunicadas pelos Ofícios de peças 52-53), a prestação de serviços pela Valiant foi suspensa até deliberação de mérito pelo TCU, conforme comunicado à empresa em 25/6/2026 (peça 83).*

76. *Contextualiza que, como a contratação de quatro agências observou os parâmetros da IN - Secom/PR 1/2023 (art. 5º, § 2º), eventual determinação para abstenção da prorrogação do contrato firmado com a Valiant resultaria na redução da estrutura contratada para apenas três agências aptas à execução dos serviços, afastando a configuração originalmente prevista para atendimento aos citados parâmetros.*

77. *Acresce que tal hipótese de deliberação, além de desatender o referencial normativo, reduziria a capacidade operacional, a cobertura, a agilidade, a diversidade criativa e aumentaria riscos de atraso e sobrecarga na execução dos serviços.*

Análise:

78. *As arguições apresentadas pela Caixa, que contemplam hipóteses de deliberação não consumadas, devem ser ponderadas na deliberação de mérito desta Corte, o que se mostra de fácil*

conciliação com as aventadas propostas de ciência referenciadas acima (duas referenciadas nos itens 21, 59.a/c e 62 e uma referenciada no item 69).

***Oitiva da empresa Valiant no apenso 012.808/2026-1 (item 'e' à peça 26, p. 5, do citado apenso)**: manifestar-se, caso queira, sobre os fatos constantes do item 'c.1' da oitiva prévia da Caixa retro e do item 'd.1.3' da construção participativa retro, assim como sobre os pressupostos da cautelar*

Manifestação da Valiant (peça 29):

79. *De forma introdutória, a Valiant pondera que a discussão sobre a autenticidade do atestado do COB já estaria superada, pois diligências realizadas pela Caixa e analisadas pelo TCU confirmaram sua validade, remanescendo apenas a alegação de que o valor do atestado não poderia ser integralmente aproveitado porque o projeto teria sido executado por consórcio.*

80. *A empresa afirma que a instrução técnica (peça 23) partiu de premissa incorreta ao sugerir a participação simultânea de três empresas no consórcio, pois o consórcio sempre operou, na prática, com apenas duas participantes (a antiga E.A. Comunicação, atual Valiant, empresas do grupo M/Checon, a M/Checon Eventos Ltda. ou a M/Checon Design e Cenografia Ltda.), tendo ocorrido apenas substituição societária entre empresas desse grupo, sem ingresso de uma terceira executora. A evolução do quadro societário do consórcio foi a seguinte (peças 33-37, considerando as datas originais em cada documento):*

9/3/2023 a 17/5/2023	*18/5/2023 a 23/4/2024*	*24/4/2024 a 24/6/2024*	*25/6/2024 a 31/3/2025*
E.A. Comunicação *M/Checon Eventos*	*E.A. Comunicação* *M/Checon Design*	*E.A. Comunicação*	*E.A. Comunicação* *M/Checon Design*

81. *A Valiant sustenta que o edital exige comprovação do valor das ações executadas, e não da receita recebida pela agência. Segundo a empresa, o que demonstra capacidade técnica é o porte e a complexidade das ações executadas; a participação em consórcio gera acervo técnico relacionado ao empreendimento executado.*

82. *Argumenta que os serviços de marketing promocional possuem natureza predominantemente intelectual, amparada pelo art. 5º da IN - SG/PR 7/2018 e que, com base analógica no art. 67, § 10, I, da Lei 14.133/2021, em serviços técnicos predominantemente intelectuais executados por consórcio homogêneo, a experiência pode ser aproveitada integralmente por cada consorciada e, assim, os R$ 10 milhões constantes do atestado do COB poderiam ser integralmente considerados em seu favor.*

83. *Subsidiariamente, afirma que o valor total do projeto Casa Brasil Paris 2024 ultrapassou R$ 30,9 milhões apenas em contratações públicas identificadas; que mesmo dividindo-se o empreendimento em partes iguais entre as duas consorciadas, a parcela atribuível à Valiant superaria R$ 15 milhões, acima dos R$ 10 milhões constantes do atestado, portanto, o atestado continuaria válido mesmo sob a interpretação mais restritiva.*

84. *A Valiant assevera que o atestado do COB (R$ 10 milhões) somado aos demais atestados aceitos pela Caixa (Caixa, Adidas, Heineken, Gatorade e Secretaria de Esportes/SP) supera com folga os R$ 25 milhões exigidos pelo edital.*

85. *A empresa sustenta que, caso ainda exista dúvida, a providência correta seria uma diligência complementar, e não sua desclassificação, invocando os princípios do formalismo moderado, da verdade material, da proporcionalidade e da seleção da proposta mais vantajosa.*

86. *Enfim, a Valiant pede que o TCU (i) reconheça a validade do atestado do COB; (ii) reconheça que atendeu integralmente aos requisitos de qualificação técnica; (iii) rejeite o pedido de sua desclassificação; e, (iv) subsidiariamente, determine diligências adicionais antes de*

qualquer medida de inabilitação.

Análise:

87. *Em suma, a Valiant sustentou que o atestado do COB é autêntico, que o valor de R$ 10 milhões é plenamente aproveitável mesmo havendo consórcio, que o projeto Casa Brasil teve valor muito superior ao atestado apresentado e que, em qualquer cenário, a empresa supera o mínimo de R$ 25 milhões exigido pelo edital, razão pela qual não pode ser desclassificada.*

88. *Vê-se que o consórcio em questão, sociedade empresária de propósito específico (SPE), com nome de fantasia 'Casa Paris COB 2024' (peça 33, p. 5), foi constituído sempre por duas empresas enquanto existiu, de março/2023 a março/2025 (item 79 retro); teve endereço coincidente ou contíguo ao de sua sócia Valiant (originalmente E.A.), conforme consta das peças 30, p. 2, 32, p. 1-2, e 33, p. 5; por curto tempo foi integrado apenas pela empresa E.A. (Valiant) e administrado por única diretora (item 79 retro e peça 35, p. 2); e, no seu distrato, indicou a sócia Valiant como 'responsável pela guarda dos livros, documentos e arquivos da Sociedade pelo prazo legal determinado pela legislação fiscal, trabalhista e previdenciária' (peça 37, p. 6).*

89. *Esses dados sobre o consórcio denotam protagonismo para a sócia Valiant, notadamente do ponto de vista administrativo e/ou gerencial, podendo abarcar também o aspecto operacional, considerando que foi a única a permanecer no consórcio em todo o período em que esteve ativo. Mesmo sob a ótica da repartição do capital social consorciado, vê-se protagonismo, ainda que breve, da referida empresa, que comportou integralmente o capital social por dois meses durante os dois anos de existência do consórcio.*

90. *O objeto do consórcio foi definido como: execução do projeto do COB intitulado 'Casa Brasil', realizado durante os Jogos Pan-Americanos de Santiago (19/10 a 5/11/2023) e os Jogos Olímpicos de Paris (25/7 a 11/8/2024), sendo um ambiente para apresentar o COB, divulgar o Brasil e ser ponto de encontro de brasileiros, torcedores e atletas.*

91. *A par dessas informações, deve-se analisar as teses ou os cenários postos pela empresa respondente, quais sejam: as hipóteses de se considerar o consórcio homogêneo ou heterogêneo, conforme definido no § 10 do art. 67 da Lei 14.133/2021.*

92. *Na primeira hipótese, consórcio homogêneo, não haveria qualquer dúvida, posto que o objeto licitado se enquadrando como 'serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual', faria com que todas as experiências atestadas fossem reconhecidas para cada uma das empresas consorciadas, a teor analógico do art. 67, § 10, inciso I, da citada Lei.*

93. *Na segunda hipótese, contudo, há necessidade de detalhamento das contratações que subsidiam o atestado questionado. Notas fiscais, registros contábeis e financeiros que identificassem o executor, os valores e datas dos serviços poderiam sanar de vez a questão, considerando os parâmetros quantitativos estabelecidos no item 10.8.1.1. do edital (peça 5, p. 3): comprovação de ter o licitante executado ações de marketing promocional no valor total não inferior a **R$ 25 milhões** em período de **doze meses** consecutivos, **a partir de 2015**.*

94. *Não tendo a Caixa solicitado tais comprovantes, parte-se para análise dos elementos oferecidos, que visam evidenciar que apenas as ações relacionadas ao projeto objeto do atestado em tela beiraram os R$ 31 milhões, apenas considerando os recursos públicos envolvidos, o que importaria quase R$ 15,5 milhões atribuíveis à Valiant (na proporção de 50% para cada integrante do consórcio). Essas contas fundam-se nos contratos e documentos citados no Quadro C abaixo (valores aproximados e em milhões de reais):*

Quadro C – Contratações públicas envolvendo a Casa Paris 2024

Contratante	*Contratada*	*Objeto*	*Valor (em milhões)*	*Peças (*)*
Prefeitura do Município de São Paulo	*E.A. (atual Valiant)*	*Edição de vídeo em RV 4K, operacionalização, mobiliário e infraestrutura para exibição interativa do Projeto Casa Brasil Paris*	*R$ 0,353 (*1)*	*38*
Secretaria Municipal de Relações Internacionais de São Paulo	*Consórcio Casa Paris*	*Desenvolvimento, gerenciamento, organização, operacionalização e fiscalização de serviços e ações promocionais municipais na Casa Paris.*	*R$ 11,351 (*2)*	*39-40*
Secretaria Municipal de Relações Internacionais de São Paulo	*Consórcio Casa Paris*	*Organização, produção, execução e contratação artística para as ativações Cidade de São Paulo no evento Casa Brasil Paris.*	*R$ 4,605 (*2)*	*41-42*
Embratur - Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo	*Consórcio Casa Paris*	*Desenvolvimento, gerenciamento, organização e operacionalização do evento Casa Brasil Paris, durante os Jogos Olímpicos de Paris.*	*R$ 14,000 (*3)*	*43-44*
Secretaria Municipal de Esportes e Lazer de São Paulo	*E.A. (atual Valiant)*	*Organização, produção, execução e contratação artística para as ativações da Cidade de São Paulo no evento Casa Brasil Paris*	*R$ 0,647 (*4)*	*45*
Total			*R$ 30,958*	*-*

(*) Peças do apenso TC 012.808/2026-1
*(*1) Nota fiscal à peça 46, p. 17, do citado apenso.*
*(*2) Notas fiscais à peça 46, p. 1-4, 6, 9-15 e 18-22, idem.*
*(*3) Notas fiscais à peça 46, p. 5, 7-8, e 20, idem.*
*(*4) Notas fiscais à peça 46, p.16, idem.*

95. *Vê-se que as atividades do consórcio Casa Paris se concentraram no período entre julho e agosto/2024 (Jogos Olímpicos), abrangendo também períodos anterior (entre outubro e novembro/2023 - Jogos Pan-Americanos) e posterior (entre agosto e setembro/2024 - Paralimpíadas, conforme previsto no contrato à peça 45, p. 1, realizada de 28/8 a 8/9/2024).*

96. *Esses três eventos ocorreram dentro do interregno de doze meses (19/10/2023 a 8/9/2024), sendo quase totalidade das contratações e pagamentos reportados no quadro acima referentes ao principal desses eventos, os Jogos Olímpicos, mas ainda assim um dos três eventos.*

97. *Dessa forma, depreende-se que, no período de doze meses considerado, a par do exigido no edital, o referido consórcio detém mais experiência do que a atestada e do que a comprovada no Quadro C retro, considerando os contratos particulares que não nominou e as ações dos dois outros eventos mencionados.*

98. *Considerando isso, tem-se por razoável a inclusão dos serviços supracitados no rol daqueles que podem ser computados como experiência do consórcio e de suas integrantes. E,*

considerando os indícios de protagonismo relatados nos itens 87-88 retro, tem-se também por razoável e até conservador que se admita a repartição por igual dos serviços executados pelo consórcio Casa Paris entre seus integrantes, 50% para cada.

99. *Assim, em tese, os serviços realizados pelo citado consórcio relacionado no Quadro C supra poderiam ser atestados pelo COB para o consórcio, em montante de quase R$ 30 milhões atribuíveis a ele e metade disso atribuível à Valiant, além de quase R$ 1 milhão executado exclusivamente por ela, representando bem mais do que os R$ 10 milhões consignados no atestado efetivamente emitido pelo COB e questionado pelo representante no processo apenso em referência.*

100. *À peça 100 do apenso em referência, o representante se manifesta buscando refutar as alegações da Valiant. A arguição, no que mais se diferencia dos demais apontamentos já tratados, aponta que as notas fiscais apresentadas pela Valiant são emitidas pelo consórcio (e não pela E.A./Valiant) e referentes a contratantes/tomadores diferentes do COB e que o consórcio em tela é manifestamente heterogêneo (M/Checon Design, especializada em cenografia, e Valiant, atuante em promoção e marketing).*

101. *O papel do COB em relação ao projeto/evento Casa Brasil, foi o de planejar, gerenciar e utilizar o espaço como ponto de encontro da torcida, celebrar atletas e promover a cultura nacional, inclusive viabilizando os patrocínios. Nesse sentido, vê-se o COB como emitente legítimo do atestado, que agregou serviços e contratos executados pelo consórcio em tela.*

102. *Por seu turno, infraestrutura e ações presentes no referido projeto e nas contratações associadas (Quadro C supra) guardam correspondência com a ampla gama de atividades econômicas cadastradas no CNPJ da Valiant, de forma mais predominante do que as atividades da M/Checon, considerando o caráter provisório da Casa Brasil Paris (galpões estruturados e tendas) e conforme consultas no sítio eletrônico do Serasa, acesso em 27/7/2026 (em destaque atividades possivelmente mais relacionadas), a constituir mais um indicador do protagonismo da Valiant, quando, por tal ângulo comparativo de atividades econômicas das consorciadas, a participação da M/Checon pode até lembrar/assemelhar-se a de subcontratada para montar e desmontar painéis, andaimes e estruturas:*

Código / Descrição das atividades da Valiant
*8230-0/01 | **Serviços de organização de feiras, congressos, exposições e festas** [atividade principal]*
*5911-1/99 | Atividades de **produção cinematográfica, vídeos e programas de televisão não especificadas antes***
6462-0/00 | Holdings de instituições não-financeiras
7020-4/00 | Atividades de consultoria em gestão empresarial, exceto consultoria técnica específica
*7311-4/00 | **Agências de publicidade***
*7319-0/99 | **Outras atividades de publicidade** não especificadas anteriormente*
*7410-2/99 | **Atividades de design** não especificadas anteriormente*
*7490-1/04 | **Atividades de intermediação e agenciamento de serviços e negócios em geral, exceto imobiliários***
*7739-0/03 | **Aluguel de palcos, coberturas e outras estruturas de uso temporário, exceto andaimes***
*7740-3/00 | **Gestão de ativos intangíveis não-financeiros***
*7820-5/00 | **Locação de mão-de-obra temporária***
*9001-9/01 | **Produção teatral***

*9001-9/02 | **Produção musical***
*9001-9/03 | **Produção de espetáculos de dança***
Código / Descrição das atividades da M/Checon Design
*7319-0/01 | **Criação de estandes para feiras e exposições** [atividade principal]*
4120-4/00 | Construção de edifícios
*4292-8/01 | **Montagem de estruturas metálicas***
4292-8/02 | Obras de montagem industrial
4321-5/00 | Instalação e manutenção elétrica
*4329-1/01 | **Instalação de painéis publicitários***
4329-1/99 | Outras obras de instalações em construções não especificadas anteriormente
4330-4/02 | Instalação de portas, janelas, tetos, divisórias e armários embutidos de qualquer material
4399-1/01 | Administração de obras
*4399-1/02 | **Montagem e desmontagem de andaimes e outras estruturas temporárias***
4399-1/03 | Obras de alvenaria

Fonte: https://empresas.serasaexperian.com.br/consulta-gratis/AGENCIA-VALIANT-LTDA-07936926000132; e https://empresas.serasaexperian.com.br/consulta-gratis/MCHECON-DESIGN-E-CENOGRAFIA-LTDA-15392953000110

103. *Desse modo, tem-se por válido o atestado em tela, sem prejuízo de **ciência** à Caixa sobre a necessidade de verificar com precisão os aspectos formais e materiais envolvidos na documentação de habilitação apresentada pelos licitantes, em observância aos princípios da segurança jurídica e da eficiência, conforme já aventado nos itens 59.a e 69 retro.*

CONCLUSÃO

104. *Diante do exposto, propõe-se o **conhecimento** das representações (principal e apensas), 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.*

105. *Quanto aos indícios de irregularidades, os elementos constantes dos autos permitem concluir que, tendo-se verificado haver plausibilidade em parte das alegações trazidas pelos representantes e tendo-se cumprida a finalidade da cautelar deferida, propõe-se, desde já, a avaliação quanto ao **mérito** das presentes representações como **parcialmente procedentes**, com expedição de **ciência** à Caixa das irregularidades verificadas.*

106. *Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que não haverá impacto relevante na unidade jurisdicionada e/ou na sociedade.*

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

107. *Não houve pedidos de sustentação oral, de vista e/ou cópia e de ingresso aos autos.*

108. *O representante, a empresa Atenas (peça 22 do apenso 015.135/2026-8), invocando o direito de petição e a urgência da matéria, pleiteia que o Tribunal esclareça os efeitos da decisão monocrática (peça 21 do mencionado processo) que indeferiu o pedido da Latin de manter suspenso o certame visando reanálise da sua classificação e da Valiant por vícios documentais: se abrangem a possibilidade de sua contratação. Considera-se que tal pleito perdeu seu objeto diante da presente proposição de mérito.*

109. *Verificam-se os seguintes processos conexos a estes autos, também apensos (cujos elementos já são considerados na análise acima, precipuamente constante do Exame Técnico):*

NÚMERO TC	DESCRIÇÃO SUMÁRIA	ESTADO ATUAL	SITUAÇÃO ATUAL

012.808/2026-1	*Representação referente à Licitação Caixa (LC) 207/2025, destinada à contratação de quatro empresas de marketing promocional*	*Encerrado*	*APENSADO AO PRESENTE PROCESSO 008.865/2026-4*
015.135/2026-8	*Representação referente à Licitação Caixa (LC) 207/2025, destinada à contratação de quatro empresas de marketing promocional*	*Aberto*	*DETERMINADO O APENSAMENTO AO PRESENTE PROCESSO 008.865/2026-4 (*)*

(*) Ainda não apensado porque foi interposto agravo contra despacho do relator.

110. *A pedido da Caixa, houve reunião virtual entre diversos integrantes da Caixa e dois representantes da AudContratações, no dia 19/8/2026, quando a Caixa relatou suas providências e preocupações, as quais encontram-se sintetizadas à peça 193, que traz a apresentação efetuada pela UJ na ocasião, dividida em cinco tópicos: (i) contexto regulatório, (ii) histórico do certame, (iii) ações corretivas, (iv) impactos e riscos operacionais e (v) necessidade de recomposição da estrutura.*

109.1. Entre os apontamentos feitos pela Caixa, destacam-se as ações corretivas realizadas, contemplando inclusive a reabilitação da agência Atenas, explicações sobre o portal de licitações, implementação de nova funcionalidade nesse portal e referência a fluxo normatizado para distribuição equilibrada dos serviços (peça 193, p. 5), o que evidencia também benefício da presente ação de controle externo previamente à deliberação de mérito.

109.2. Outro destaque pode ser dado aos relatados riscos decorrentes da manutenção do cenário indefinido atual, consistentes no comprometimento dos serviços e da pluralidade criativa/estratégica e na concentração de demandas impactando prazos e capacidade de atendimento e afastando a configuração contratual planejada (peça 193, p. 6-7).

*109.3. Destaca-se ainda a notícia de que, em 17/8/2026, decisão da 18ª Vara Federal Cível do Distrito Federal **indeferiu** pedido liminar do licitante RFRL para que a Caixa restabelecesse sua pontuação técnica no certame com consequente reordenamento das classificações finais (peça 192).*

109.4. Vê-se, portanto, que a situação narrada enseja a celeridade decisória desta Corte (o que é solicitado implicitamente à peça 193, p. 8) e é compatível com a proposta de mérito já efetuada e discriminada no tópico seguinte.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

111. *Em virtude do exposto, propõe-se:*

111.1. ***conhecer** das representações processadas neste TC 008.865/2026-4 e nos apensos TC 012.808/2026-1 e TC 015.135/2026-8, 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;*

111.2. *no **mérito**, considerá-las **parcialmente procedentes**;*

111.3. ***revogar** as medidas cautelares adotadas neste processo principal e no apenso 012.808/2026-1;*

111.4. *dar **ciência** à Centralizadora Nacional de Contratações da Caixa Econômica Federal (Caixa/Cecot/BR), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre as*

seguintes impropriedades/falhas, identificadas na Licitação Caixa 207/2025, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

> *a) ausência de diligência para sanear falhas formais, como as lacunas informacionais nos atestados de capacidade técnica apresentado por licitante relacionadas à identificação da empresa ou consórcio executor dos serviços atestados, descumprindo os princípios da transparência, da eficiência e da segurança jurídica (art. 31 da Lei 13.303/2016 e o art. 5º do Regulamento de Licitações e Contratos da Caixa), além do poder-dever de diligência (art. 56, § 2º, da Lei 13.303/2016 e art. 25 do Regulamento de Licitações e Contratos da Caixa);*
>
> *b) ausência de diligência para sanear falhas materiais, como a verificação da efetiva participação do licitante nos serviços atestados, quando se soube que tais serviços foram executados por consórcio de empresas, com potencial de reduzir a quantidade dos serviços atestados ou mesmo tornar insuficiente a comprovação da experiência exigida, descumprindo os princípios da isonomia, do julgamento objetivo, da competitividade, da vinculação ao instrumento convocatório, da transparência, da eficiência e da segurança jurídica e o poder-dever de diligência; e*
>
> *c) ausência de disposição editalícia que alertasse para o cuidado de os licitantes excluírem elementos que pudessem identificar, nos metadados dos respectivos arquivos, a autoria dos documentos apócrifos apresentados, contrariando o requisito de completude do edital, o item 2.2.4.9. do próprio Anexo III do edital e os princípios da transparência e da segurança jurídica;*

111.5. ***informar*** *à Caixa/Cecot/BR 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*

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

4. Registro que, em 3/9/2026, a RFRL Marketing Ltda. apresentou "manifestação" (peça 200) em que reitera seus argumentos quanto à suposta inabilitação da Agência Valiant Ltda. e pleiteia, em síntese, a inabilitação da referida empresa, a reclassificação das demais licitantes ou a realização de diligências externas.

É o Relatório.

VOTO

Este processo cuida de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela Atenas Comunicação Ltda., relativa à Licitação Caixa 207/2025, promovida pela Centralizadora Nacional de Contratações da Caixa Econômica Federal (Caixa/Cecot/BR), com valor estimado de R$ 265.000.000,00, tendo por objeto a contratação de quatro empresas especializadas em *marketing* promocional para a prestação de serviços para a Caixa e empresas do seu Conglomerado, em âmbito nacional e internacional.

2. Nesta ocasião, aprecia-se, de forma conjunta, o mérito da representação deste processo e das formuladas pelas empresas RFRL Marketing Ltda. e Latin Promo Ltda., dos apensados TC-012.808/2026-1 e TC-015.135/2026-8, respectivamente, as quais versam sobre o mesmo certame.

3. Inicialmente, em cognição sumária, acolhi a proposta da AudContratações no sentido de que a inabilitação da licitante Atenas Comunicação Ltda. configurou formalismo exacerbado, visto que a realização de diligência seria medida adequada para sanear o erro detectado. Além de deferir o pedido de concessão de medida cautelar, sem oitiva prévia, suspendendo o andamento da licitação, admiti a homologação e contratação dos dois licitantes mais bem classificados, se necessária contratação imediata de serviços sem cobertura por contratos vigentes, até que o Tribunal deliberasse sobre o mérito da matéria. A ratificação dessa decisão ocorreu por meio do Acórdão 1.149/2026-TCU-Plenário.

4. Em seguida, mediante o Acórdão 1.384/2026-TCU-Plenário, também de minha relatoria, esta Corte alterou, de ofício, a cautelar concedida, somente para também permitir a contratação da terceira classificada, a Agência Valiant Ltda.

5. No âmbito do aludido TC-012.808/2026-1, representação que trata do mesmo certame, por meio do Despacho de peça 26, deferi pedido de cautelar de outra licitante, RFRL Marketing Ltda., para que a Caixa não celebrasse contrato com a Agência Valiant Ltda., até que este Tribunal deliberasse sobre o mérito da matéria. Essa medida decorreu da constatação, também em exame de caráter preliminar, de que pode ter sido irregular a habilitação dessa última empresa. Na mesma oportunidade, autorizei a realização das oitivas propostas e determinei o apensamento do novo feito ao presente processo.

6. Ainda naquela oportunidade, quanto ao agravo apresentado pela atual quarta colocada, Latin Promo Ltda., no presente processo (peça 181), constatei que o pedido era para que se mantivesse "suspensa a contratação da Agência Valiant Ltda.". Por esse motivo, tendo em vista que isso já havia sido decidido no referido Despacho, considerei prejudicado o agravo por perda de objeto.

7. Superada a fase instrutória, com a realização das oitivas e a análise técnica da AudContratações, passo a tratar do exame de mérito. Antes, contudo, destaco que, com a reclassificação da Atenas Comunicação Ltda. para a 3ª posição, a classificação atual do certame consolida-se com as quatro empresas vencedoras, Promova, Salt, Atenas e Valiant, figurando a Latin Promo Ltda., autora de uma das representações apensadas, na 5ª colocação. Feito esse registro, passo à análise das questões centrais.

8. A princípio, analiso a inabilitação da representante, Atenas Comunicação Ltda. A desclassificação da licitante, que alcançou a terceira melhor nota técnica no certame, decorreu de falha formal na submissão da proposta via sistema, realizada por pessoa física vinculada à empresa, e não pelo CNPJ da licitante. Em sede de oitiva, a Caixa reconheceu que a medida foi desproporcional e excessivamente formalista. A jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de que o formalismo não pode se sobrepor à finalidade do certame, que é a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração. No caso concreto, a proposta técnica da Atenas era plenamente identificável e válida. Ao reconhecer o erro e proceder à reclassificação da empresa como 3ª colocada, a estatal sanou a irregularidade que motivou a representação inicial, restabelecendo a competitividade do certame.

9. A segunda questão, de maior complexidade, diz respeito à demonstração de capacidade técnica da Agência Valiant Ltda. Questionou-se a validade de atestado técnico emitido pelo Comitê Olímpico Brasileiro (COB), no valor de R$ 10 milhões, referente ao projeto Casa Brasil Paris 2024. A controvérsia principal está na alegação de que o atestado não poderia ser aproveitado integralmente pela licitante, uma vez que o projeto foi executado por meio de consórcio, o que, segundo os representantes, exigiria a segregação das parcelas de responsabilidade de cada consorciada.

10. A instrução da AudContratações, que estou acolhendo, realizou exame apropriado da documentação acostada aos autos. Ficou demonstrado que o projeto Casa Brasil não se limitou ao valor consignado no atestado do COB, mas envolveu, na realidade, um dispêndio público superior a

R$ 30,9 milhões, conforme evidenciado por diversos contratos e notas fiscais emitidas por entes como a Embratur e a Prefeitura de São Paulo. A unidade técnica também verificou que a Valiant, ao longo de toda a existência do consórcio, demonstrou protagonismo gerencial e operacional, sendo a única empresa a permanecer na composição societária durante todo o período de execução dos eventos (Jogos Pan-Americanos e Olímpicos).

11. Sob essa ótica, a adoção de uma premissa conservadora de divisão equânime (50%) das responsabilidades entre as duas consorciadas resulta em uma parcela de R$ 15,45 milhões atribuível à Valiant. Somando-se esse montante aos demais atestados de capacidade técnica apresentados pela licitante — referentes a contratos com Adidas, Heineken, Gatorade e Secretaria de Esportes/SP —, o valor total de experiência comprovada supera os R$ 25 milhões exigidos pelo edital. Ademais, a análise comparativa das atividades econômicas (CNAEs) das consorciadas reforça que o objeto do consórcio guarda maior aderência ao perfil da Valiant, que, ao que indicam os elementos disponíveis nos autos, liderou o processo criativo e estratégico de *marketing* promocional. Por outro lado, consta que a atuação da M/Checon restringiu-se, predominantemente, a serviços de montagem e desmontagem de estruturas, assemelhando-se a uma subcontratação operacional. Portanto, a habilitação da empresa é regular, estando a documentação técnica em consonância com os princípios da razoabilidade e da verdade material, não havendo óbice à sua permanência na sua posição de classificada no certame.

12. Registro, por oportuno, que a admissão dos documentos complementares apresentados pela licitante encontra amparo no art. 64, § 1º, da Lei 14.133/2021, que faculta a apresentação de documentos em sede de diligência para esclarecer ou complementar a instrução do processo. A jurisprudência desta Corte entende que esse dispositivo opera em favor da verdade material, sendo vedada apenas a apresentação de documentos que visem a suprir requisitos de habilitação ou condições de participação inexistentes à época da abertura do certame, a exemplo dos Acórdãos 2.443/2021-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto Augusto Sherman, 1.211/2021-TCU-Plenário, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, e 1.788/2026-TCU-Plenário, relator Ministro Bruno Dantas. No caso, os documentos acostados aos autos não conferiram nova condição à empresa, mas apenas ratificaram situações fáticas e jurídicas que a licitante já detinha quando da apresentação de sua proposta, o que torna legítimo o seu aproveitamento para fins de habilitação. Ressalto que a capacidade técnica da licitante atende aos requisitos editalícios quanto ao recorte temporal. A AudContratações demonstrou que os eventos realizados pelo consórcio ocorreram dentro do interregno de doze meses (19/10/2023 a 8/9/2024), sendo que o volume de serviços executados pela Valiant, somado aos demais contratos, supera o patamar mínimo exigido, o que confirma a plena observância da janela temporal prevista no edital.

13. Quanto aos argumentos trazidos pela representante Latin Promo Ltda., verifico que se concentram, essencialmente, na contestação da habilitação da Agência Valiant Ltda. e em pleitos de suspensão do certame. Esses argumentos restam superados, tendo em vista que está demonstrada a regularidade da habilitação controversa. Além disso, é possível observar que a aludida manifestação da empresa, em diversos pontos, distanciou-se do escopo da oitiva, focando em questões que não guardam relação direta com os pressupostos da cautelar. Não obstante, as alegações que se mostraram pertinentes foram devidamente sopesadas e, naquilo que se revelou procedente, serão objeto de ciência à Caixa, conforme apropriadamente proposto pela unidade técnica, sem que isso implique a procedência dos pedidos de anulação do certame.

14. Cabe anotar que, recentemente, se manifestaram no processo a RFRL Marketing Ltda. (peças 200 e 209 a 213), a Atenas Comunicação Ltda. (peças 215) e a Latin Promo Ltda. (peça 216), embora nenhuma delas tenha sido reconhecida como parte interessada no processo e a despeito de a atual etapa do feito permitir apenas a apresentação de memoriais pelas partes, e somente para reforçar argumentos já aduzidos anteriormente.

15. Na peça 200, a RFRL reitera seus argumentos quanto à suposta irregularidade na habilitação da Agência Valiant Ltda. e pleiteia, em síntese, a desclassificação da referida empresa, a reclassificação das demais licitantes ou a realização de diligências externas. Entre os elementos apresentados em um segundo momento (peças 209 a 213), constam declarações, contratos e demonstrativos financeiros que indicam a subcontratação da empresa Monumenta Comunicação e Estratégias Sociais Ltda. para a execução de ativações específicas no projeto objeto do atestado de capacidade técnica. Com isso, a referida representante busca desqualificar a habilitação da Valiant, sob o argumento de que a execução de parcelas por terceiros invalidaria a comprovação de sua aptidão técnica e exigiria a reinstrução do feito pela unidade técnica. No mesmo sentido, a Latin Promo Ltda. (peça 216) pugna pela reinstrução do feito para análise dessas novas informações.

16. Entendo, contudo, que os pleitos de reinstrução formulados pela RFRL e pela Latin Promo não merecem acolhida. Além de muitas das questões apontadas pelas representantes já terem sido exaustivamente analisadas e enfrentadas tanto pela instrução da AudContratações quanto na fundamentação deste voto, no que concerne à subcontratação, reitero que a análise da unidade técnica (itens 88 a 103 da peça 197) já havia reconhecido o protagonismo gerencial e operacional da Valiant, o que é corroborado pelos novos documentos trazidos aos autos. No que concerne à subcontratação, a jurisprudência deste Tribunal estabelece que, enquanto a subcontratação total do objeto é vedada por desnaturar o contrato e reduzir a empresa à condição de mera pessoa interposta (a exemplo do Acórdão 1.334/2024-TCU-Plenário, relator Ministro Jorge Oliveira, e do Acórdão 441/2026-TCU-2ª Câmara, relator Ministro Aroldo Cedraz), a subcontratação parcial de etapas operacionais ou acessórias é plenamente admitida quando a contratada principal mantém a liderança, a coordenação, o gerenciamento e a responsabilidade técnica do empreendimento (como fixa o Acórdão 14.193/2018-TCU-1ª Câmara, relator Ministro Weder de Oliveira). Nesses termos, a alocação de terceiros para ativações táticas pontuais não desnatura a aptidão técnico-operacional da agência líder, cuja capacidade decorre precipuamente da direção geral, curadoria e integração do objeto.

17. Por sua vez, a Atenas Comunicação Ltda. acostou aos autos o memorial de peça 215, no qual reforça a regularidade de sua reclassificação e pugna pelo prosseguimento do certame, em consonância com a proposta da unidade técnica.

18. Como consequência da conclusão de que não subsistem irregularidades capazes de macular o certame, e considerando que a reclassificação da licitante Atenas Comunicação Ltda. e a manutenção da Agência Valiant Ltda. foram devidamente fundamentadas, não há mais razão para a manutenção da medida cautelar que suspende o andamento da Licitação Caixa 207/2025. Assim, posiciono-me pela sua imediata revogação, o que, por consequência, permite à Caixa dar prosseguimento aos atos subsequentes do certame.

19. No que concerne aos demais pontos suscitados nas representações, verifico que a condução do certame pela Caixa observou os princípios da legalidade e da eficiência. A escolha do critério de julgamento melhor técnica mostrou-se adequada à natureza intelectual, criativa e estratégica dos serviços de *live marketing*, estando devidamente motivada no Estudo Técnico Preliminar (ETP) e amparada pela Instrução Normativa Secom/PR 1/2023. A distinção técnica, bem delineada pela AudContratações, é fundamental: enquanto a publicidade, regida pela Lei 12.232/2010, foca na difusão de mensagens por meio de veículos de massa, o marketing promocional caracteriza-se pela criação de experiências imersivas e ativações personalizadas, cujo valor reside na capacidade de engajamento e na originalidade da solução proposta. De fato, por serem intangíveis e não padronizáveis, esses atributos são mais adequadamente mensurados por critérios de melhor técnica.

20. A economicidade foi preservada por uma metodologia de pesquisa de mercado robusta, que mitigou riscos de sobrepreço ao utilizar a mediana de valores de referência e ao triangular múltiplas fontes — incluindo contratos anteriores, contratações de outras estatais e consulta pública a

269 fornecedores. Ademais, o modelo contratual prevê salvaguardas essenciais, como a fixação de preços máximos, a ausência de faturamento mínimo garantido, a exigência de orçamentos prévios para serviços complementares e o condicionamento dos pagamentos à efetiva execução, controles que asseguram a compatibilidade dos preços com o mercado.

21. Quanto à transparência do certame, a unidade técnica, após diligência direta no sistema de licitações da Caixa, confirmou que os documentos de recursos e contrarrazões estavam acessíveis aos interessados, ainda que em abas retráteis, o que afasta a alegação de cerceamento de defesa ou falta de publicidade.

22. Ademais, não se sustenta como irregularidade a ausência de cláusula expressa no edital a respeito de revezamento equânime entre as contratadas para a execução dos serviços, uma vez que a estatal demonstrou a existência de normativos internos, em especial o Manual Normativo AE 119.013, que institui o Procedimento de Seleção Interna (PSI) para demandas de maior vulto (acima de 0,5% do valor do contrato) e estabelece critérios de distribuição equânime para as demais. Esse regramento, aliado à fiscalização recíproca entre as quatro empresas, revela-se suficiente para assegurar a isonomia e evitar o risco de favoritismo ou concentração indevida de demandas.

23. Concluo, portanto, que os argumentos da estatal são procedentes e suficientes para afastar as alegações de irregularidade, não havendo necessidade de intervenção corretiva deste Tribunal quanto a esses aspectos.

24. Diante do exposto, embora concorde com o encaminhamento de mérito proposto pela AudContratações, entendo que a classificação formal das representações deve ser ajustada para refletir a especificidade de cada feito. Assim, penso que este Tribunal deve considerar procedente a representação formulada pela Atenas Comunicação Ltda. (TC-008.865/2026-4), uma vez confirmada a irregularidade em sua inabilitação, e improcedentes as representações formuladas pela RFRL Marketing Ltda. (TC-012.808/2026-1) e pela Latin Promo Ltda. (TC-015.135/2026-8), ante a regularidade da habilitação da Agência Valiant Ltda. e a inexistência das demais irregularidades apontadas. Também entendo pertinente expedir ciência à estatal para que, em futuras licitações, aprimore a diligência na análise de atestados em consórcio e adote medidas técnicas para evitar a quebra de sigilo por metadados em arquivos digitais, providências que, embora necessárias, não constituem óbice ao prosseguimento do certame em discussão.

26. Por fim, esclareço, em síntese, que a presente decisão quanto às representações ratifica a reclassificação da Atenas Comunicação Ltda. e a validação da habilitação da Agência Valiant Ltda.

Assim sendo, voto para que seja aprovado o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de setembro de 2026.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

ACÓRDÃO Nº tagNumAcordao – TCU – tagColegiado

1. Processo TC-008.865/2026-4
1.1. Apensos: TC-012.808/2026-1 e TC-015.135/2026-8
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação (com pedido de medida cautelar)
3. Representantes: Atenas Comunicação Ltda. (CNPJ 07.936.926/0001-32), RFRL Marketing Ltda. (CNPJ 10.482.854/0001-05), no TC-012.808/2026-1, e Latin Promo Ltda. (CNPJ 04.098.955/0001-84), no TC-015.135/2026-8

4. Unidade: Caixa Econômica Federal
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: AudContratações
8. Representação legal: Lais Briao Koth (43160/OAB-DF), representando Agência Valiant. Ltda.; Roberto Liporace Nunes da Silva (43665/OAB-DF), representando Atenas Comunicação Ltda.; Monique Rafaella Rocha Furtado (34131/OAB-DF), representando Latin Promo Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, acerca de possíveis irregularidades na Licitação Caixa 207/2025, promovida pela Centralizadora Nacional de Contratações da Caixa Econômica Federal, com valor estimado de R$ 265.000.000,00, tendo por objeto a contratação de quatro empresas especializadas em *marketing* promocional,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com fundamento no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno do TCU, e no art. 9º, II, da Resolução TCU 315/2020, em:

9.1. conhecer das representações constantes dos processos TC-008.865/2026-4, TC-012.808/2026-1 e TC-015.135/2026-8, para, no mérito, considerar procedente a representação formulada pela Atenas Comunicação Ltda. (TC-008.865/2026-4) e improcedentes as representações de autoria da RFRL Marketing Ltda. (TC-012.808/2026-1) e da Latin Promo Ltda. (TC-015.135/2026-8);

9.2. revogar as medidas cautelares anteriormente deferidas neste processo e nos apensados;

9.3. dar ciência à Caixa Econômica Federal, para que sejam adotadas medidas internas de prevenção à reincidência, sobre as seguintes falhas verificadas no certame, que afrontam os princípios da transparência, da eficiência, da isonomia, do julgamento objetivo e da segurança jurídica:

9.3.1. falhas na análise de atestados de capacidade técnica, especificamente quanto à falta de diligência para sanear lacunas informacionais sobre a identificação do executor dos serviços, em afronta ao poder-dever de diligência previsto no art. 56, § 2º, da Lei 13.303/2016;

9.3.2. falhas na verificação da efetiva participação de licitante em consórcio, deixando de segregar a parcela de responsabilidade na execução do objeto, o que compromete a aferição da experiência técnica exigida e afronta o julgamento objetivo e a isonomia;

9.3.3. ausência de alerta editalício para que os licitantes removessem metadados dos arquivos digitais que pudessem revelar a autoria antes da abertura das propostas, contrariando o sigilo das propostas e a transparência do certame.

9.4. notificar as representantes dos três processos e a Caixa Econômica Federal a respeito deste acórdão.